

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – SETOR LITORAL

ÚRSULA FUSCALDI FERREIRA

ENTRE DESAFIOS E OPORTUNIDADES: UMA ANÁLISE DAS VARIÁVEIS  
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA  
MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA/SP

MATINHOS

2018

ÚRSULA FUSCALDI FERREIRA

ENTRE DESAFIOS E OPORTUNIDADES: UMA ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DA  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA  
MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA/SP

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Resende  
Archanjo

MATINHOS

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte  
Biblioteca da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral

F383f      Ferreira, Úrsula Fuscaldi  
Entre desafios e oportunidades: uma análise das variáveis da participação social a partir do estudo de caso do programa melhoria da educação no município de Jquitiba/SP / Úrsula Fuscaldi Ferreira ; Orientadora Daniela Resende Archanjo. – 2018.  
104 p.  
  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Matinhos/PR, 2018.  
  
1. Participação social. 2. Programa Melhoria da Educação (Jquitiba/SP). 3. Participação popular. 4. Plano municipal de educação (Jquitiba/SP). 5. Democracia participativa. I. Dissertação (Mestrado) – Programa do Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável. II. Título.

CDD – 302.14



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR LITORAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL SUSTENTÁVEL - 40001016081P3

## TERMO DE APROVAÇÃO


Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **URSULA FUSCALDI FERREIRA** intitulada: **ENTRE DESAFIOS E OPORTUNIDADES: UMA ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA/SP**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

MATINHOS, 18 de Dezembro de 2018.

  
DANIELA RESENDE ARCHANJO

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

  
ANE BARBARA VOIDELO

Avaliador Externo (UFPR)

  
RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Avaliador Interno (UFPR)

Dedico à Tereza Fuscaldi Teixeira,  
minha mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

A chegada é importante, mas o que nos enriquece nesse percurso é sem dúvida o caminhar, e nele as pessoas que nos acompanham, deixando o tortuoso caminho mais positivo. Nesse momento, mais do que um agradecimento, evoco a minha pequenez e relembro que mesmo que a escrita seja solitária, ela nunca é feita sozinha.

Por isso, agradeço a todos que caminharam comigo, especialmente à minha mãe e aos meus irmãos (Vívian, Débora e Andrey), que me ensinaram os primeiros passos e continuam vibrando a cada passo a mais que dou. E às minhas tias Branca e Luci, que completam o meu sentido de família.

Ao Felipe Kiyohara, que é a melhor companhia de caminhada que eu poderia querer para a minha vida, pois, andando ao meu lado, ele me faz conseguir ir mais longe. E à toda a sua família, que me acompanhou e, gentilmente, torceu por mim desde a largada.

À amiga Paula Fernandes Furbino Bretas, pela inspiração e pela sua disponibilidade em ajudar, desde a seleção, até as revisões finais.

Aos (às) meus (minhas) colegas de mestrado, que tornaram esse trajeto incrivelmente divertido, desmitificando o mundo acadêmico. Em especial, agradeço à Juliana Greco pelos tantos quilômetros e histórias compartilhados.

Ao Maurício da Silva Pedro e à Maíra Latorre Lopez, pelo incentivo e por me permitirem caminhar de forma tranquila, retirando qualquer obstáculo do caminho.

Agradeço também aos docentes e funcionários do Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável que acreditam e lutam para um percurso e chegada mais igualitários para todos.

Aos participantes da pesquisa, por cruzarem o meu caminho, e me permitirem conhecer um pouco do seu. À Heloisa, especialmente, agradeço pelo modo cuidadoso com o qual me recebeu.

E, por fim, agradeço imensamente à minha orientadora, Daniela Resende Archanjo, que não apenas guiou os meus passos, mas também confiou em mim e no destino que eu pretendia chegar.

Precisamos das utopias para nunca parar de questionar e buscar coisa melhor. Sociedade igual é uma idealização, inexecutável, mas necessária para não sucumbir ao conformismo. Nesse sentido, cultivar boas utopias é questão de realismo, não de alienação.

(DEMO, 2006, p.29)

## RESUMO

A teoria democrática participativa propõe novas perspectivas em relação ao exercício democrático, trazendo o envolvimento e a participação social nas políticas públicas como condição essencial. A Constituição Federal de 1988 emerge nesse momento de discussões e, por isso, seu texto reflete o desejo de uma democracia mais participativa para o país. Contudo, a participação social é um fenômeno complexo, afetado por diversas variáveis. A presente dissertação busca entender essas variáveis e suas influências a partir da análise de um estudo de caso. O caso em questão foi o processo de revisão do Plano Municipal de Educação 2013-2024, no município de Juquitiba/SP, que ocorreu impulsionado pelo Programa Melhoria da Educação, a partir do qual observou-se uma grande influência das variáveis da dimensão institucional para a ampliação da participação social, em especial o envolvimento dos gestores. Esse trabalho não pretende ser um guia para ampliar a participação, mas sim apoiar no entendimento de que ela é ainda um objetivo a ser alcançado e que, por isso, deve ser planejada para que se efetive um instrumento necessário para a discussão e construção de projetos e políticas mais democráticas.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; variáveis da participação social; plano municipal de educação; Juquitiba/SP.



## **ABSTRACT**

The participatory democracy theory proposed new perspectives to the democratic exercise, bringing social participation and involvement in public policies, as essential. The Federal Constitution of 1988 emerges in this discussion scenario and, therefore, its text reflects the desire of a more participatory democracy for the Country. However, social participation is a complex phenomenon, which is affected by many variables. The present thesis aimed at better understanding those variables and their influences, based upon a case study. The specific case was the review process of the Juquitiba's 2013-2014 educational plan, which was driven by the Educational Improvement Program, in which could be observed that the variables from the institutional dimension played a very importante role to increase social participation, specially the manager's involvement variable. This thesis doesn't pretend to be a guide to improve social participation, but to support the understanding that it is still a goal to be reached and, therefore, should be planned, in order to be an effective and necessary tool for the development of projects and adoption of more democratic policies.

Key-words: Participatory democracy; social participation variables; municipal educational plan; Juquitiba - São Paulo state.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: PASSO A PASSO DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO.....	17
FIGURA 2: EIXOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO...	50
FIGURA 3: MAPA DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA (SP) .....	61
FIGURA 4 - FICHA DE INSCRIÇÃO NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	73
FIGURA 5 - FICHA DE APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PME DURANTE A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	73

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DIMENSÕES E VARIÁVEIS .....	14
QUADRO 2: PASSOS METODOLÓGICOS .....	26
QUADRO 3 - CONFERÊNCIAS E CONGRESSOS DE EDUCAÇÃO A NÍVEL NACIONAL .....	45
QUADRO 4 - REPRESENTANTES DO COMITÊ DE REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....	54
QUADRO 5 - LEGISLAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EXISTENTES EM JUQUITIBA .....	57
QUADRO 6 - CONSIDERAÇÕES FEITAS POR PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM JUQUITIBA (SP) NA FICHA DE AVALIAÇÃO .....	60
QUADRO 7 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ASSOCIATIVA .....	62
QUADRO 8 - HISTÓRICO PARTIDÁRIO DO PODER EXECUTIVO DE JUQUITIBA .....	66
QUADRO 9 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICA .....	68
QUADRO 10 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL .....	77
QUADRO 11 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA .....	83
QUADRO 12 – SÍNTESE DAS VARIÁVEIS POR DIMENSÃO E GRAU DE INFLUÊNCIA .....	84
QUADRO 13 - QUANTITATIVO DE PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E REPRESENTAÇÃO .....	86

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - DADOS COMPARATIVOS DE HABITAÇÃO E INFRAESTRUTURA ...	80
TABELA 2 - DADOS COMPARATIVOS DO IDEB REFERENTE AO ANO 2017 .....	81

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APM	- Associação de Pais e Mestres
CMDCA	- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	- Conselho Municipal de Educação
CODIVAR	- Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IP	- Instituição participativa
IPRS	- Índice Paulista de Responsabilidade Social
ONG	- Organização não governamental
PME	- Plano Municipal de Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
SEMEC	- Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Juquitiba (SP)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS .....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>41</b>
5.1	A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	41
5.1.1	Uma contextualização sobre os planos nacionais de educação.....	41
5.1.2	A Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB).....	42
<b>6</b>	<b>O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>52</b>
7.1	A DIMENSÃO ASSOCIATIVA .....	52
7.2	A DIMENSÃO POLÍTICA.....	62
7.3	A DIMENSÃO INSTITUCIONAL .....	68
7.4	A DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA.....	77
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>84</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>
	<b>ANEXO A – PORTARIA Nº 360/2013 DISPÕE SOBRE A DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUQUITIBA.....</b>	<b>101</b>
	<b>ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2014.....</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A participação social é um conceito polissêmico e estudado a partir de diversas dimensões. Do ponto de vista político, a participação se relaciona com o aprofundamento das práticas democráticas (AVELAR, 2007, AVRITZER, 2010). Na perspectiva social, está relacionada às formas como uma sociedade se organiza para a autogestão (GADOTTI e GUTIÉRREZ, 2005).

Embora haja diferentes abordagens pró-participação, elas se assemelham na ideia de que a participação social é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade.

Sen (1993), por exemplo, quando trata do desenvolvimento como expansão das capacidades, cita a participação social como uma das capacidades que, se expandida, leva ao desenvolvimento:

As coisas que as pessoas consideram valioso fazer ou ser podem ser muito diversas, e as capacidades valiosas variam desde a liberdade elementar, tais como livrar-se da fome e da desnutrição, até capacidades complexas, tais como a obtenção do auto-respeito e a **participação social**. O desafio do desenvolvimento humano requer atenção a uma variedade de questões setoriais e a uma combinação de processos sociais e econômicos. (SEN, 1993, p. 330, grifo nosso).

Nesse sentido, o desenvolvimento e a participação social são conceitos que se integram em um círculo virtuoso. A expansão das capacidades, por meio de um desenvolvimento plural, favorece a participação das pessoas. Essa participação mais efetiva na definição das estratégias guia para um desenvolvimento mais endógeno, ou seja, aquele que é determinado pelas próprias pessoas do local, levando-se em conta as suas especificidades. Logo, a participação social pode ser tomada tanto como meio quanto como fim do desenvolvimento.

Vieira (2006) também observa essa relação entre participação social e desenvolvimento quando defende que:

A participação efetiva, no sentido de uma sociedade civil realmente empoderada, dependeria da maturação de um processo endógeno de identificação criteriosa de problemas, necessidades, conflitos e aspirações das comunidades locais. Essa dimensão ligada à valorização da endogeneidade e da autodeterminação em termos de novas opções produtivas e de mecanismos de reorganização social constituiria a base de sustentação legítima dos processos de experimentação com novas estratégias de desenvolvimento. (VIEIRA, 2006, p. 270).

Assim, entende-se que não apenas participação social e desenvolvimento são conceitos que se inter-relacionam, mas também demandam um olhar interdisciplinar, cujos desafios estão proporcionalmente relacionados com a complexidade das sociedades atuais.

Portanto, neste trabalho propõe-se a conhecer e analisar variáveis da participação social, a partir do estudo de diversos autores, e como elas se apresentaram na revisão do Plano Municipal de Educação (PME) no município de Juquitiba/SP que ocorreu durante o Programa Melhoria da Educação realizado entre os anos 2013 e 2014.

Uma síntese das dimensões e variáveis da participação consideradas neste estudo, acompanhadas pela identificação dos autores que servem como referencial teórico para o trabalho com elas, está colocada no quadro 1:

QUADRO 1 – DIMENSÕES E VARIÁVEIS

<b>Dimensões (Silva, 2007)</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Autores</b>
Associativa	Tradição participativa em associações secundárias	Faria (2008); Klesner (2006)
	Modelo identitário	Vaz (2013)
Política	Cultura e tradição política	Avritzer (2010) Wampler e Avritzer (2002)
	Influência partidária e administração municipal	Wampler e Avritzer (2002)
	Orientação política	Klesner (2006)
	Conflito	Araújo (2010)
Institucional	Capacitação dos atores	Faria (2005)
	Envolvimento do gestor	Faria (2005)
	Fomento das instituições	Rennó (2003)
	Capacidades estatais	Souza (2016)
	Formato institucional	Tatagiba (2004); Faria e Ribeiro (2010)
Socioeconômica	Capacidade financeira dos municípios	Grazia e Ribeiro (2003)
	Características na provisão de serviços públicos	Pires e Vaz (2010)
	Características socioeconômicas	Avelar (2007); Klesner (2006)

FONTE: A autora (2018)

Considera-se que os desafios para a efetivação da prática participativa no Brasil, conforme princípios da Constituição Federal de 1988 (CF/88), são muitos e relacionados a diversos fatores como cenário político (Avritzer, 2016), questões



institucionais (Luchman, 2002) e sociais (Araújo, 2010). Portanto, neste trabalho pretende-se analisar as variáveis elencadas, considerando essa complexidade e entendendo a participação como não apenas um instrumento necessário para a discussão e a construção de projetos e políticas mais democráticas, e sim como objetivo a ser alcançado que deve ser planejado para que se efetive.

Diante do exposto, propõe-se, neste estudo de caso, analisar como variáveis da participação social revelaram-se na prática e, desse modo, apreender como essas variáveis - que se relacionam com a história e a cultura do município, com as pessoas que participaram, com os gestores públicos, com as questões políticas - podem contribuir (ou não) para a participação.

Nesse sentido, busca-se também contribuir academicamente para as discussões sobre a temática, entendendo-se que a efetivação da participação social acontece a partir de uma perspectiva complexa. Assim, o presente trabalho traz à tona diversos estudos feitos sobre as variáveis da participação social, inter-relacionando-os com a experiência de um município, em um programa específico.

Espera-se, ainda, que esse trabalho forneça perspectivas práticas, baseadas nas discussões teóricas, para apoiar iniciativas de projetos ou políticas públicas que busquem o desenvolvimento territorial sustentável. Adota-se aqui a perspectiva de Vieira (2006) na qual o processo de desenvolvimento deve ocorrer de forma endógena, tendo, portanto, a participação social como elemento fundante.

O estudo de caso insere-se dentro do Programa Melhoria da Educação que foi promovido por uma organização não governamental (ONG), a Oficina Municipal, com financiamento de instituição privada (Fundação Itaú Social) e realizado em municípios associados<sup>1</sup> ao Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Codivar), estabelecido no estado de São Paulo. O município de Juquitiba foi selecionado, pois, entre os que participaram do Programa, foi o que contou com o maior número de participantes inscritos e entidades representadas no Comitê Local. Esse critério e sua apuração serão detalhadamente descritos no capítulo que trata da Metodologia.

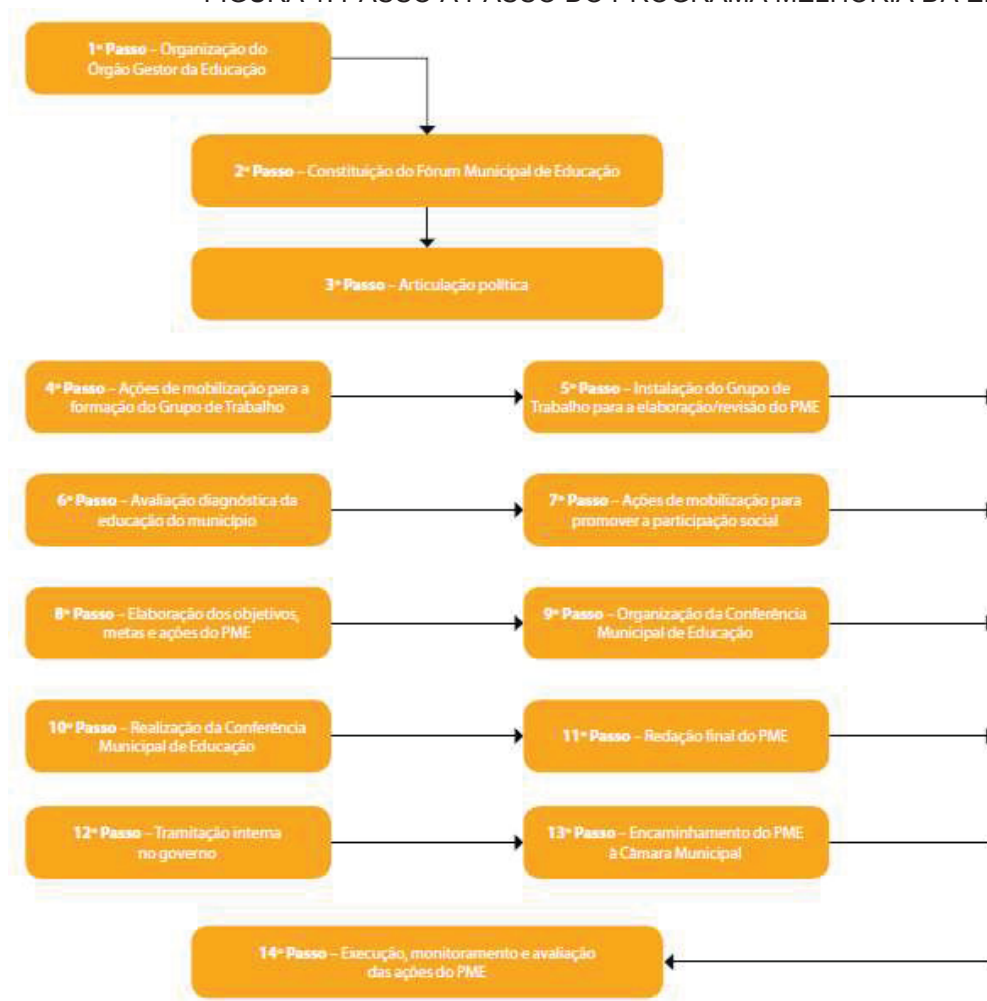
---

<sup>1</sup> O Programa foi realizado em 23 dos 25 municípios que eram associados na época. Os municípios participantes do Programa foram: Apiaí, Barra do Turvo, Barra do Chapéu, Cananeia, Cajati, Eldorado, Ilha Comprida, Itaoca, Itariri, Iguape, Itapirapuã Paulista, Iporanga, Jacupiranga, Juiúá, Juquitiba, Miracatu, Pariquera-açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras, Tapiraí. E os dois municípios que não participaram foram Itanhaém e São Lourenço da Serra. O último citado não é mais membro do Codivar.

Em relação ao escopo do Programa Melhoria da Educação, ao qual está relacionado o caso em estudo, ele previa a capacitação dos responsáveis pela gestão municipal de educação, com ferramentas e práticas administrativas, bem como a ampliação do conhecimento em legislação para melhoria da qualidade da educação dos municípios. Além de melhorias na rotina de gestão e nas estruturas educacionais dos municípios participantes, um dos principais produtos esperados desse Programa era a construção/revisão, e consequente aprovação pelas Câmaras Municipais, dos planos municipais de educação. (DIAS e BELLO, 2014).

A participação social era um dos eixos transversais do Programa e deveria permear o desenvolvimento de todo o trabalho. Dentro do Programa Melhoria da Educação, o espaço formalizado de participação foi o dos chamados Comitês Locais (ou Grupos de Trabalho) que deveriam ser estabelecidos em cada um dos municípios participantes. A composição desses Comitês dependia do gestor municipal de educação e era um dos 14 passos da metodologia do Programa que culminava na formulação do plano municipal de educação, ou na sua revisão, no caso dos municípios que já tinham elaborado o plano municipal de educação em 2003 com vigência até 2013. A orientação contida no manual do Programa era a de que esse Comitê fosse formado por representantes de diversos segmentos sociais e a atribuição dada a esse grupo era a elaboração/revisão do plano municipal de educação (DIAS e BELLO, 2014). Na figura 1, estão sintetizados os 14 passos do Programa:

FIGURA 1: PASSO A PASSO DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO



FONTE: Dias e Bello (2014)

Embora apareçam as palavras mobilização e participação social na metodologia do Programa, não é possível afirmar se tal referência refletia de fato uma crença dos idealizadores do Programa Melhoria da Educação ou se servia mais para cumprir as exigências da legislação, tendo em vista a existência de diretriz do Ministério da Educação (MEC) que coloca a participação como elemento necessário à legitimação das políticas de educação do país. De acordo com o MEC, “não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o Plano Nacional de Educação (PNE) não terá êxito” (BRASIL, 2014, p. 6).

Também não é possível afirmar que a perspectiva do Programa e do MEC em relação à participação social seja a mesma, tendo em vista a polissemia que circunda a conceituação de participação. Portanto, ao assumir que o Programa prevê uma ampla participação, não se pode afirmar que ele busque a mesma ideia

de participação defendida na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e nos textos legais dela derivados.

Essas considerações se fazem necessárias, pois, conforme alerta Dagnino (2002), tem-se a valorização das ONGs pelo predomínio de uma razão tecnocrática que “em última instância é antiética em relação à expansão dos espaços públicos e à participação da sociedade civil (DAGNINO, 2002, p. 152).

A autora, ao analisar a relação do Estado e da sociedade civil por meio do estudo em seis instâncias diferentes de participação, explica que, em relação às ONGs, com o distanciamento dos movimentos sociais que as caracterizavam, elas passaram a atuar mais como prestadoras de serviço e menos como representantes da sociedade civil. Tomadas pela lógica neoliberal, sua atuação “traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (DAGNINO, 2002, p. 157).

Portanto, considera-se importante enfatizar que esse trabalho atenta-se a possíveis contradições nas nomeações dos conceitos e seus objetivos não apenas pelo que foi apontado por Dagnino (2002) em relação às ONGs, mas também pelo fato de financiador e o parceiro do Programa Melhoria da Educação serem, respectivamente: uma fundação privada, ligada a uma instituição bancária, que representa a lógica neoliberal, a Fundação Itaú Social e a Fundação Konrad Adenauer, uma fundação política alemã que se descreve atuando “com base nos valores da União Demócrata-Cristã (CDU), partido político alemão”. Conforme consta em seu site, a Fundação Konrad Adenauer busca promover “a Democracia, o Estado de Direito, os Direitos Humanos e a Educação Política, bem como a Economia Social de Mercado e o desenvolvimento descentralizado e sustentável”<sup>2</sup>.

Ciente sobre as possíveis contradições no uso de conceitos e, sobretudo, em relação ao objetivo fim do Programa sob estudo, o presente trabalho parte do pressuposto de que a participação da sociedade permitiria um melhor entendimento, por parte dos atores estatais, das suas demandas e um aumento da qualidade do processo decisório, o que possibilitaria uma alteração na distribuição dos recursos públicos e na forma de implementar políticas. Assim, esse trabalho busca contribuir para uma visão da participação como elemento a ser fortalecido por meio do seu

---

<sup>2</sup> Informações contidas na página inicial do website da Fundação Konrad Adenauer Brasil (<http://www.kas.de/brasilien/pt/about/>), parceira institucional da Oficina Municipal e principal mantenedora, conforme está descrito no site da ONG (<http://www.oficinamunicipal.org.br/secao/2-parcerias>).

planejamento e não apenas da sua presunção legal (COELHO E FAVARETTO, 2007).

Além dessa parte introdutória, o trabalho estrutura-se em outras três partes. A primeira apresenta de forma detalhada a metodologia e os métodos de pesquisa utilizados. A segunda parte, intitulada “A participação nas teorias democráticas”, traz o percurso teórico que embasa a pesquisa, iniciando com um resgate do surgimento da democracia como modelo político no início do século XX e trazendo seus fundamentos históricos para, na sequência, apresentar o conceito de democracia participativa, que faz frente ao modelo democrático representativo.

O capítulo seguinte, “A participação social no Brasil”, traz uma contextualização do surgimento e da aplicação do modelo democrático participacionista no Brasil e seus reflexos legais e institucionais.

Na sequência, tem-se um panorama de como a participação social é definida na política pública de educação, objeto desse estudo de caso, complementado pelo resgate histórico da construção dos planos de educação até chegar no contexto de revisão do Plano Nacional de Educação. Esse momento corresponde ao período em que é aplicado o Programa Melhoria da Educação e iniciado o processo de revisão do PME em Juquitiba/SP. O capítulo conta ainda com uma descrição da metodologia do Programa Melhoria da Educação e o envolvimento do Codivar.

No último capítulo do referencial teórico, “As dimensões da participação social”, são apresentadas algumas variáveis da participação social, trazidas por diversos autores para entender como elas afetam a participação. Essas variáveis foram agrupadas em dimensões para fins didáticos e utilizadas como referência para a construção do instrumento de pesquisa e a análise dos dados coletados, que são trazidos no próprio capítulo.

Por fim, uma síntese das reflexões da pesquisa é trazida nas Considerações Finais, que também traz recomendações para trabalhos futuros.

## 2 METODOLOGIA

Este trabalho baseia-se em uma abordagem qualitativa, uma vez que busca aprofundar a compreensão do fenômeno da participação social a partir da análise de diversas variáveis sociopolíticas e subjetivas. Paulilo (1999) explica que “a investigação qualitativa trabalha com valores, crenças, hábitos, atitudes, representações, opiniões e adequa-se a aprofundar a complexidade de fatos e processos particulares e específicos a indivíduos e grupos” (PAULILO, 1999, p. 135).

Considerando que a presente pesquisa não pretende definir um padrão a partir dos resultados, mas contribuir para uma análise social na busca pelo entendimento das nuances da participação social, a abordagem qualitativa será a utilizada, uma vez que:

O universo não passível de ser captado por hipóteses perceptíveis, verificáveis e de difícil quantificação é o campo, por excelência, das pesquisas qualitativas. [...] Através dela, consegue-se penetrar nas intenções e motivos, a partir dos quais ações e relações adquirem sentido. Sua utilização é, portanto, indispensável quando os temas pesquisados demandam um estudo fundamentalmente interpretativo. (PAULILO, 1999, p. 136).

Em relação ao método, optou-se por adotar o estudo de caso. Para Yin (2001), os estudos de caso são indicados quando a pesquisa pretende responder a questões do tipo “como” e “por que” e cujo objeto é um fenômeno contemporâneo inserido em algum contexto da vida real.

Consoante à abordagem qualitativa, o estudo de caso é uma estratégia de investigação que permite ao pesquisador explorar profundamente e de forma ampla e detalhada um ou poucos objetos, como um programa, um evento, uma atividade ou um processo (GIL, 2008).

O autor explica que esse método tem sido cada vez mais utilizado nas pesquisas sociais, por permitir:

a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. (GIL, 2008, p. 58).

O presente estudo de caso abrange a participação social na revisão do

Plano Municipal de Educação no município de Juquitiba/SP a partir de diversas variáveis no contexto do Programa Melhoria da Educação.

Para se chegar aos objetivos propostos nessa pesquisa, foram adotados os seguintes passos: 1º) levantamento de informações de aproximação com o Programa Melhoria da Educação; 2º) definição do critério para a seleção do município a ser estudado; 3º) levantamento de informações para a seleção do município a ser estudado; 4º) revisão da literatura sobre participação social e definição do referencial teórico para o delineamento das dimensões e variáveis que norteariam o trabalho; e 5º) levantamento do perfil participativo do município selecionado considerando as dimensões e as variáveis suportadas pela literatura.

Na etapa de Levantamento de informações do Programa, o objetivo era descrever o Programa Melhoria da Educação e identificar como a participação social estava estabelecida na metodologia e como a equipe entendia o conceito.

O levantamento de informações sobre o Programa foi feito por meio de pesquisa exploratória, que é uma técnica utilizada quando se deseja ter mais clareza acerca do objeto pesquisado, possibilitando o esclarecimento e delimitação do tema escolhido para pesquisa (GIL, 2008). O autor explica que nessa etapa, o pesquisador pode lançar mão de levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

Esse primeiro passo abrangeu análise do documento técnico que registra o passo a passo do Programa Melhoria da Educação para entendimento de como a questão da participação social se inseria dentro da metodologia daquela ação. E também foram realizadas entrevistas, a partir de um roteiro prévio de entrevista (apêndice A), com todos os membros da equipe de implantação do Programa, no total de cinco pessoas, sendo elas: o gerente do projeto, a coordenadora pedagógica da instituição executora do projeto, a coordenadora técnica do projeto e duas técnicas que compunham a equipe regional, responsáveis por executar o projeto nos municípios.

Essa primeira fase foi importante para ampliar o entendimento sobre o objeto de estudo. Durante as entrevistas, apareceram possíveis variáveis para análise que, mais tarde, observou-se estarem alinhadas ao referencial teórico. Além disso, forneceram mais alguns indícios para a elaboração do roteiro de entrevista semiestruturada que foi aplicado com os membros do Comitê Local do município de Juquitiba (apêndice B).



Mas o que se buscava com as entrevistas revelou-se insatisfatório. Antes da pesquisa exploratória, considerava-se possível, a partir dos olhares desses profissionais, ter uma definição do município a ser analisado. A expectativa inicial era que a equipe envolvida com o Programa tivesse clareza sobre qual era o município que se destacou em termos de participação social. Mas, conforme já defendido, o termo participação social é um conceito polissêmico, o que acaba se traduzindo em entendimentos diversos, especialmente em relação à sua aplicabilidade.

Nas entrevistas exploratórias, percebeu-se que o entendimento do conceito de participação social não é homogêneo na própria equipe de trabalho. Alguns entendem a participação de forma mais ampla, e outros de forma mais restrita, no sentido de quem deve participar.

A visão que os planejadores têm quando pensam em desenvolver um projeto, cujo eixo transversal é a participação, e a visão que os executores têm revelaram-se diferentes, embora estejam relacionados à mesma equipe e estejam (*a priori*) a par dos mesmos pressupostos.

As entrevistas exploratórias apontaram também para uma certa falta de coerência entre o entendimento de participação no plano teórico e o reconhecimento da mesma no plano prático (ou seja, no momento de indicar o município com maior ou menor participação). A forma como o (a) entrevistado (a) expressava o seu entendimento sobre participação diferenciava-se dos critérios de escolha do município que ele (a) indicava como sendo o com maior ou menor participação. Por exemplo, se, por um lado, o entendimento de participação social expresso pelo (a) entrevistado (a) era amplo, compreendendo o envolvimento de toda a população nas discussões públicas; por outro lado, a indicação feita por ele (a) sobre o município com maior participação era feita com base estritamente no trabalho desempenhado pelo (a) gestor (a) de educação daquele município, restrito ao grau de envolvimento “pessoal” do (a) gestor (a) municipal com o Programa.

A partir dos fragmentos de entrevistas transcritos abaixo, é possível perceber essa diferença. Em resposta à questão sobre o entendimento do (a) entrevistado (a) sobre participação social, obtivemos:

É quando existe a participação da população **interessada**. (Membro da Equipe Regional, grifo nosso).



A gente entende participação como isso, como a capacidade, o poder, o espaço, para de fato fazer uma diferença, para causar um impacto, naquilo que é colocado como meta, como objetivo, como demanda da rede. (Gerente do Projeto).

A visão de quem está na execução do projeto mostrou-se mais simplista, enquanto a do planejador revelou-se mais complexa. Dessa forma, há um grande risco de o que se planeja não chegar aos participantes do projeto da forma como se espera e, portanto, não trazer os resultados aguardados, conforme revela o depoimento abaixo:

Dá para ver que eles [representantes dos municípios no Programa Melhoria da Educação] confundem gestão democrática com participação social. Para eles socializar com a equipe escolar já é participação social. (Coordenadora pedagógica da instituição).

A partir dos resultados dessa primeira fase que apontaram para a impossibilidade de selecionar um município para a pesquisa a partir das entrevistas exploratórias com a equipe do Programa, passou-se para a segunda fase, cujo objetivo era definir qual(ais) critério(s) seria(m) utilizado(s) para determinar o município a ser pesquisado entre os 23 participantes do Programa.

Tomando como pressuposto a ideia de que a maior participação está associada à maior quantidade de participantes e à melhor participação (em termos de qualidade); e entendendo que a qualidade dos debates e deliberações se potencializa diante da diversidade dos participantes – o que implica, *a priori*, em maior diversidade de interesses representados –, definiu-se como critérios para a seleção do município a ser estudado: 1) a maior quantidade de participantes no Comitê Local; 2) a maior diversidade desses participantes.

Uma questão importante em relação aos critérios escolhidos é que uma das críticas ao modelo representativo, em oposição ao modelo participativo democrático (que será mais amplamente abordado no capítulo 3), é seu enfoque em uma visão tecnocrata, que justifica a necessidade de especialistas para lidar com as questões, considerando os cidadãos incapazes. Portanto, o critério utilizado faz também frente a essa visão quando valoriza a diversidade. Assim, a participação de um número maior de instituições possibilitaria uma ampliação das discussões em nível da sociedade civil e não apenas do corpo escolar.

Registre-se que a adoção de tal critério não desconsidera o fato da

possibilidade de a escolha dos participantes do Comitê ter sido baseada em uma lógica tecnocrata, assumindo esse risco como um limite da pesquisa.

Em relação à composição dos Comitês Locais, é relevante informar que ela era feita pelos gestores de educação dos municípios e dois funcionários de carreira definidos por eles que compunham o que o Programa chamava de grupo classe principal. Assim, a partir desses critérios foi possível também observar se houve um esforço dos gestores em envolver atores diversos da sociedade, ou se o debate ficou restrito aos profissionais da área de educação.

Definidos os critérios, passou-se à próxima etapa que foi a de levantamento de informações sobre a composição dos Comitês Locais de cada município participante do Programa para identificar aquele que seria estudado. Nessa etapa, também foi possível observar algumas questões importantes. Como não havia registro da formação dos Comitês de cada um dos municípios participantes, esses dados foram coletados diretamente com as secretarias municipais de educação, revelando-se uma tarefa mais árdua do que imaginado. Entendendo que a equipe do município no Programa era composta pelo (a) gestor (a) de educação e mais dois funcionários de carreira, esperava-se que, mesmo com a mudança dos governos municipais em 2017, essa informação estivesse preservada.

O contato para obter essas informações foi feito diretamente com os atuais gestores de educação dos municípios. Dos 23 municípios contatados, foi possível obter a informação de 10.

Entre os municípios que não enviaram as informações, em um deles não foi possível fazer contato com a pessoa indicada pelo gestor para obter a informação; em outro, a pessoa indicada disse que não poderia ajudar, pois não tinha mais acesso às informações: “se eu pudesse eu ajudava, mas como fui contra à política, não tenho acesso a mais nada” (participante do Programa).

Nos onze restantes, a atual gestão não quis informar, seja pelo fato de ter ignorado o contato, seja porque falaram não ter a informação e que não havia mais ninguém na prefeitura que pudesse fornecê-la. Em um dos casos, foi solicitado o contato de um dos profissionais de carreira que participaram na época para resgate do histórico e a secretária respondeu: “eles não estão mais, voltaram para a sala de aula”. Isso demonstra que há uma separação entre o espaço de gestão, no qual se tomam as decisões, e o espaço da escola, que apenas as executa. Em outro caso, um secretário, quando contatado, informou que “a secretaria está uma zona, isso

está no arquivo morto, eu não vou ficar procurando esse tipo de informação”.

A impossibilidade de resgatar a composição de 13 entre os 23 Comitês Locais dos municípios participantes do Programa aponta que o cenário apresentado é bastante adverso da premissa de continuidade que se buscou ao tornar os planos de educação (nacionais, estaduais e municipais) instrumentos decenais, que atravessavam gestões executivas, conforme se discute no subcapítulo 5.1 – A construção do Plano Municipal de Educação. Para além disso, reforça que o cenário político altera a formação administrativa, possibilitando ou rompendo com projetos de longo prazo e, especialmente, com uma experiência participativa.

Entre os municípios respondentes, Jquitiba foi o que apresentou o Comitê mais plural, composto por 8 instituições/órgãos e representado por 32 participantes. No caso do município pesquisado, as informações do primeiro plano municipal de educação, em 2003, estão preservadas, pois, mesmo com as trocas de gestão, os servidores municipais membros do núcleo central da equipe executora mantiveram-se os mesmos.

Embora haja divergências políticas e mudanças por conta do próprio processo democrático, é interessante observar se essas transições ocorrem em forma de rompimento ou apenas renovação, pois isso pode comprometer a continuidade da prática participativa e, no caso específico, a implementação do plano municipal de educação e, conseqüentemente, o alcance dos seus resultados esperados. Afinal, como as novas gestões vão se apropriar de um plano sobre o qual não há mais histórico das ações estabelecidas? Como vai se fazer cumprir o que se estabelece na legislação em termos de participação e controle social?

A quarta fase - revisão da literatura – abrangeu a pesquisa e a leitura de referências bibliográficas que possibilitassem o delineamento das dimensões e variáveis que norteariam o trabalho e demais temáticas que dão base a esse estudo.

Já a quinta e última etapa consistiu no levantamento do perfil participativo do município selecionado considerando as dimensões e variáveis suportadas pela literatura. Entre as técnicas citadas por Yin (2001) para estudos de caso, nesta pesquisa utilizou-se pesquisas históricas e série sistemática de entrevistas, embasadas nas variáveis da participação social propostas por diversos autores e agrupadas em quatro dimensões.

As pesquisas históricas foram feitas a partir de pesquisa documental que teve como fontes: os planos municipais de educação de Jquitiba (SP) 2003-2013 e

2014-2023; as atas de reuniões de revisão do plano 2014-2023; os decretos relacionados; e os documentos referentes à Conferência Municipal de Educação que apresentou e votou o documento construído pelo Comitê Local, enviado posteriormente à Câmara Municipal.

Já a série sistemática de entrevistas em profundidade foi realizada, a partir de roteiro semiestruturado, com os membros do Comitê Local do município selecionado. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice B.

A partir dos dados coletados, foi feita a análise qualitativa e descritiva, correlacionando-os com as variáveis da participação social elencadas e descritas no capítulo 7 – Dimensões e variáveis da Participação Social.

No caso das entrevistas, seu conteúdo foi transcrito e analisado a partir do sentido das comunicações dos dados coletados e suas significações, enriquecendo, assim, a leitura dessas informações. Nesse caso, entender se e quais variáveis da participação social estudadas aparecem nos discursos dos entrevistados podem indicar fatores que permitam uma maximização ou minimização do potencial da participação social a partir da posição dos diversos atores – gestor público, representante público, funcionários públicos e sociedade em geral.

Em suma, este estudo parte de uma abordagem qualitativa, utiliza o estudo de caso como método de pesquisa, tem pesquisas documentais e série sistemática de entrevistas como fonte dos dados que são utilizados para uma análise qualitativa e descritiva.

No quadro 2, tem-se um resumo dos passos metodológicos utilizados:

QUADRO 2: PASSOS METODOLÓGICOS

<b>Etapas</b>	<b>Fontes dos dados</b>	<b>Participante s dessa etapa</b>	<b>Componentes para análise de dados</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Levantamento de informações de aproximação com o Programa Melhoria da Educação</b> Possui um foco descritivo e busca entender a proposta do programa Melhoria da Educação em relação a participação social	Dados secundários e entrevistas exploratórias	Equipe responsável pelo projeto	Estabelecimento da participação como um dos eixos do projeto e entendimento da participação pelos seus realizadores	Descrever o Programa Melhoria da Educação e identificar como a participação social está estabelecida na metodologia e como a equipe entende o conceito.

<b>Definição de critério para a seleção do município a ser estudado</b> Parte de uma abordagem teórica, relacionando-a com as informações disponíveis	Pesquisa bibliográfica	-	-	Definir o critério com base na literatura, e considerando os dados possíveis de serem levantados
<b>Levantamento de informações para a seleção do município a ser estudado</b> Levantar dados dos Comitês Locais dos municípios participantes do Programa	Dados secundários  Análise documental	Gestores de Educação dos municípios participantes do Programa	Composição do Comitê	Conhecer a composição dos Comitês Locais de cada município participante e eleger o que será pesquisado
<b>Revisão da literatura</b> Definição do referencial teórico para o delineamento das dimensões e variáveis que nortearão o trabalho	Pesquisa bibliográfica	-	-	Suportar o instrumento de pesquisa (entrevistas) e permitir uma análise do perfil participativo.
<b>Levantamento do perfil participativo do município selecionado considerando as dimensões e variáveis suportadas pela literatura</b> Análise qualitativa e descritiva, a partir dos dados do município pesquisado e entrevistas com membros do Comitê Local. elencadas	Entrevistas semi-estruturadas  Dados secundários  Análise documental  Organização dos dados	Membros do Comitê do município selecionado	Identificar os fatores, seus cruzamentos e como eles se expressam	Analisar como as variáveis se relacionaram e contribuíram (ou não) para a efetivação da participação social durante a revisão do plano municipal de educação de Juquitiba (SP).

FONTE: A autora (2018)

### 3 A PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS

A democracia, embora seja um termo antigo que remonta às aulas sobre a história grega, o povo ateniense, seus encontros na pólis e o exercício direto do poder pelo povo, foi efetivamente adotada como modelo de governo apenas no século XX. E, durante todo esse período, a questão democrática tem sido intensamente discutida (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Isso se deve ao ideal grego de que a soberania é exercida pelo povo, dada a etimologia grega da palavra na qual *demos* significa povo e *kratos*, governar (Dahl, 2001), que permeia o imaginário e as discussões sobre esse regime político.

Nesse sentido, Santos e Avritzer (2002) apontam para uma das questões que envolvia o debate sobre a democracia no século XX: a sua desejabilidade. Esse ponto foi intensamente discutido, considerando o receio de que a democracia feita pela massa pudesse ser perigosa.

Pereira (2007) também cita essa questão ao explicar que até o início do século XX as formas não democráticas de governo eram ainda proclamadas como superiores, usando-se a justificativa de que as pessoas comuns não tinham competência para participar do governo de um Estado (DAHL, 2001). Para Pereira (2007), foi a corrente liberal representativa que garantiu a defesa unânime da democracia como “única forma capaz de garantir o exercício legítimo do poder político” (PEREIRA, 2007, p. 421).

Essa forma evitaria o poder político discricionário, ainda que entendesse a necessidade de uma hierarquia: “embora o cidadão seja governado, não deve sê-lo pelo capricho” (ARAÚJO, 2010, p. 59).

Mesmo que vários autores citem a corrente liberal como uma das razões do surgimento da democracia como ideal de governo no século XX, ela é interpretada de diversas formas. Para Dahl (2001), ela está associada a uma questão econômica. Não obstante, ele já alerta para o paradoxo existente:

Historicamente, o desenvolvimento das convicções democráticas e de uma cultura democrática estava associado ao que chamaríamos de economia de mercado. No entanto, a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades nos recursos políticos a que os cidadãos têm acesso. Assim, uma economia capitalista de mercado prejudica seriamente a igualdade política – cidadãos economicamente desiguais, têm grande probabilidade de ser também politicamente desiguais. (DAHL, 2001, p. 175).

Já Lessa (2002) interpreta a corrente liberal como ancorada nos ideais de liberdade, na ideia de que os seres humanos têm direitos.

Nesse mesmo sentido, Bobbio (2015) interpreta uma relação liberal com a democracia quando diz que:

O Estado liberal e o Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. (BOBBIO, 2015, p. 38).

Fato é que, por essas razões, o século XX presenciou o crescimento da democracia não só em ideais, mas também na incorporação de instituições e práticas democráticas. Apesar de muitos Estados terem vivenciado novos sistemas autoritários durante esse século, como as ditaduras, as formas não democráticas recentes e históricas, como monarquia, perderam legitimidade (DAHL, 2001).

Contudo, é preciso deixar claro que a democracia se fez e ainda se faz com muita discussão.

Segundo Santos e Avritzer (2002), outra questão tomou conta das discussões sobre a democracia na segunda metade do século XX: as condições estruturais necessárias para o seu estabelecimento. Os autores apontam as teorias que acreditavam que um país não era democrático e nem viria a ser a menos que houvesse uma mudança estrutural. Tendo esse argumento sido vencido com o crescente número de países que adotavam a democracia como seu regime de governo, a discussão passou a ser a forma da democracia e a sua variação. Nesse sentido, torna-se hegemônica a teoria democrática representativa, cujo principal teórico foi Joseph Schumpeter. Seus argumentos teóricos apresentavam a democracia como método político para se chegar em um resultado político. Para ele, a participação resumia-se ao voto e à discussão sobre ele, o que não estava habilitado para todos, pois o autor não apoiava o sufrágio universal.

Esse modelo é visto como elitista, pois, conforme afirma Bobbio (2015), ao se referir ao modelo democrático representativo, ele não exclui as elites do poder. Muito pelo contrário, garante a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular.



Para Pateman (1992), esses primeiros modelos democráticos de representação que se tornaram hegemônicos não apenas propunham um elitismo democrático, como sufocavam a participação das pessoas (PATEMAN, 1992). A mesma autora embasou o seu modelo de democracia participativa a partir da desconstrução dos argumentos utilizados pelos autores que defendem o modelo representativo elitista democrático.

Dentre esses autores a que Pateman (1992) se refere estão Berelson, Sartori e Eckstein, cujas visões elitistas da democracia propõem desde uma a subjugação do cidadão no seu papel na política, até um alerta de que a participação pode ser uma ameaça para o sistema democrático.

É como nos apresenta Pereira (2007):

A restrição da participação garantiria a racionalidade e a eficiência das decisões, permitindo assim o funcionamento do sistema a partir do governo das elites, que seriam mais bem preparadas e teriam os valores democráticos mais arraigados do que a massa de indivíduos, dado que esta seria facilmente manipulável e sujeita a rompantes irracionais. (PEREIRA, 2007, p. 423).

Assim sendo, o modelo democrático baseado na representação prediz que “as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2015, p. 73).

Esse modelo é reforçado por uma visão tecnocrata, que impõe a necessidade de especialistas para lidar com as complexidades da sociedade moderna. E a crença de que particularismos que somente viriam da massa impossibilitavam a tomada de decisões racionais na arena política (PEREIRA, 2007).

Assim, dentro do modelo democrático representativo, a participação nas decisões políticas é limitada ao voto, sendo que, nesse processo, a tomada de decisão fica, também, restrita a preferências individuais dadas (PEREIRA, 2007).

Pateman (1992) também discorre sobre os limites da participação à escolha dos representantes e explica qual é a função da participação dentro desse modelo democrático:



“Participação”, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção: a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático. (PATEMAN, 1992, p. 25).

Pereira (2007) explica que as principais críticas em relação a esse modelo que reconhece uma limitação da participação, e até considera desejável que assim seja, está em sua visão minimalista da democracia que limita a participação política ao voto e sobrevaloriza o aparato técnico em relação à capacidade decisória dos cidadãos.

Outras questões foram apontando limitações do modelo representativo, dentro da sua prática cotidiana, tais como perda de confiança depositada pelos cidadãos, sensação de não representação em relação à influência parcial dos representantes, sensação de impotência dos cidadãos diante dos privilégios dos políticos (BAQUERO, 2002).

As evidências dessas limitações foram se dando ao longo do tempo e por meio de diversas situações, sendo uma delas o absenteísmo nas eleições que demonstrou a crise do modelo hegemônico de representação, além do sentimento dos cidadãos em não se verem representados (PEREIRA, 2007). Vaz (2013) cita ainda outros fatores apontados por pesquisas que ajudaram a sustentar a crise disseminada da representação política. Além do declínio do comparecimento eleitoral evidenciado em números, também o aumento da desconfiança em relação às instituições e o esvaziamento de partidos políticos foram medidos por *surveys*.

Além disso, mas não relacionado apenas com o modelo representativo, é preciso alertar também para os desafios que a desigualdade social impõe a qualquer sistema que se pretenda democrático (DAHL, 2001 e BAQUERO, 2002).

Na visão de Dahl (2001), por exemplo, um dos cinco critérios<sup>3</sup> para que um processo seja democrático é a participação efetiva. Para que ela exista, é preciso que todos estejam qualificados a participar das decisões. Nesse princípio de igualdade política, todos devem ter tido iguais oportunidades de aprender sobre as questões postas. O que não ocorre em um sistema desigual.

---

<sup>3</sup> Os demais critérios citados por Dahl (2001) para garantir que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar são: 1) igualdade de voto; 2) entendimento esclarecido; 3) controle do programa de planejamento e 4) inclusão dos adultos.

Held (1987) também trabalha essa questão ao afirmar que para que a democracia possa florescer ela precisa estar preocupada com a reforma do Estado e, também, com uma reestruturação da sociedade civil, uma vez que “um aspecto central da vida democrática é a noção de que o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital” (HELD, 1987, p. 255).

É por isso que Macpherson (1978) fala de um círculo vicioso. Para o autor, uma maior participação depende da diminuição da desigualdade social. Contudo, mudanças na desigualdade derivam de um aumento da participação.

Essa questão fundamenta o modelo de centralidade apresentado por Avelar (2007) para explicar o porquê de alguns indivíduos terem mais ou menos interesse político. Por meio desse modelo, a autora explica que indivíduos com mais recursos simbólicos (educação, prestígio) e recursos materiais possuem mais capital de autoconfiança para atuar em situações adversas, diferente do indivíduo de baixa posição social que se sente inibido a participar.

Já Baquero (2002) explica que o desafio que a desigualdade social impõe ao modelo democrático está relacionado ao pouco apoio às normas e valores do sistema democrático por aqueles que estão material e simbolicamente excluídos do sistema. O autor vai explicar ainda que o descontentamento com as instituições democráticas leva “à manutenção de uma cultura política passiva, desmobilizada e silenciosa (BAQUERO, 2002, p. 119).

Embora os modelos surgidos a partir das críticas ao modelo representativo vislumbrarem de forma diferente o papel dos cidadãos no sistema democrático, a desigualdade permanece sendo um desafio. Nesse sentido, a afirmação de Dahl (2001, p. 53) de que “nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático” é bastante verdadeira.

Mas considerando que “a democracia é, ao mesmo tempo, um ideal e uma realidade” (DAHL, 2001, p. 37), várias correntes surgiram em busca desse ideal que é garantir uma participação mais efetiva dos cidadãos. Esses novos modelos correspondem à democracia deliberativa, à democracia direta e à democracia participativa as quais, em geral, consideram uma coexistência com o modelo representativo.

A democracia deliberativa prevê a constituição de espaços participativos de diálogo, nos quais prevaleceria a razão comunicativa para a tomada de decisões, sendo essa resultante do melhor argumento (HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012).

As críticas a esse modelo, conforme Pereira (2007), estão relacionadas a dificuldades que podem ser deflagradas no processo deliberativo, tais como: se a condição de serem ouvidos será a mesma nas diferentes classes sociais; possibilidade de produção de consensos em grupos heterogêneos e partilhamento de conjunto de ideais comuns em uma sociedade marcada por posições tão distintas.

A democracia direta consiste na participação direta dos cidadãos nas deliberações que lhes dizem respeito, sem intermediação (BOBBIO, 2015). As críticas que sofre estão relacionadas à impossibilidade de convocar os cidadãos para todas as decisões, além das dificuldades e do custo dessa realização devido ao crescimento das sociedades contemporâneas.

Já a democracia participativa, sobre a qual será dispendida uma maior contextualização, nasce na segunda metade do século XX, dentro desse contexto de críticas ao modelo democrático representativo, que defendia um processo de democracia elitista ao limitar a participação política. Os teóricos da teoria democrática participativa buscavam a construção de um modelo que proporcionasse uma participação mais efetiva da sociedade nas questões políticas, ampliando a possibilidade decisória dos cidadãos.

Macpherson (1978) explica que a ideia de democracia participativa começou como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda na década de 1960 e que, ao ganhar tanto corpo, não pode ser ignorada pelos governos nacionais, pelo menos verbalmente.

Conforme afirma Faria (2008, p. 77), “este reconhecimento vincula-se à crença de que a democracia precisa, para se consolidar, de estar amparada em um conjunto de valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade”. No mesmo sentido, Pereira (2007) contextualiza o modelo participativo ao afirmar que:

O modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas. (PEREIRA, 2007, p. 425).

Para Pateman (1992), é por meio das práticas participativas no que ela chama de áreas alternativas que se promove mudanças no contexto político. Isso significa dizer que a medida que as pessoas da sociedade participam, elas estão mais capacitadas para intervir no processo político, estando em melhores condições de tomar decisões, intervir no desempenho e avaliar o impacto das decisões dos representantes, individual e coletivamente. “O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privada” (PATEMAN, 1992, p. 146).

É por isso que Barber (1984) classifica a democracia participativa como democracia forte na medida em que propicia a participação em todas as esferas – local, regional e nacional.

Os desafios para essa efetivação são grandes. Faria (2008) aponta para a dinâmica institucional e também destaca a importância da dinâmica societária para a formação de uma cultura política democrático-participativa.

Dagnino (2002) vai apontar, mais especificamente, quais são esses desafios institucionais e societários para a efetivação da democracia participativa: o predomínio da razão tecnoburocrática, a exigência de qualificação técnica e política da sociedade civil para conseguir compreender todos os componentes da burocracia estatal e, ainda, a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometam individualmente com os projetos participatórios.

No contexto específico do Brasil, Dagnino (2002) aponta ainda mais três desafios que a prática tem colocado à concepção de participação e aos modelos teóricos de constituição e funcionamento dos espaços públicos: resistência da estrutura estatal; inclinação na direção do Estado pelos partidos políticos; e aspectos culturais como autoritarismo e hierarquia que marcam uma relação excludente entre sociedade e política.

Baquero (2002) enfatiza outro desafio da democracia participacionista que, ao extrapolar os aspectos formais da democracia, deve buscar formas de envolver o

cidadão, buscando a distribuição de recursos materiais e simbólicos, como o acesso à informação.

Em se tratando de Estado e sociedade civil, é importante lembrar que se tem uma relação permeada por conflitos e derivada do interesse pelo poder que se dá na ampliação das oportunidades de decisões.

Esses desafios demonstram que a efetividade da democracia participativa se vinculam uma multiplicidade de fatores que têm o Estado como um dos principais atores, diminuindo, assim, a pressão da sociedade civil de ser a grande responsável pelo aprofundamento democrático (DAGNINO, 2002).

Contudo, Pereira (2007) alerta que, muitas vezes, essa participação pode ser usada para atender a uma visão do projeto neoliberal em que a participação de associações da sociedade civil ocorre de acordo com as diretrizes do próprio Estado que se desresponsabiliza pela realização das políticas.

Dagnino (2002) chama esse fenômeno de confluência perversa, pois utiliza de “projeto participatório, construído ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, para o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos” (DAGNINO, 2002, p. 153).

Ainda assim, Pereira (2007) explica que novas experiências participativas têm ocorrido e destaca as experiências que aconteceram em países que passaram por processos de redemocratização, como é o caso do Brasil. O autor destaca que esses processos permitiram a redefinição do próprio significado de participação. Longe de buscar modelos ou fórmulas, essa participação política deriva de um processo de redescoberta das práticas societárias.

No mesmo sentido, Baquero (2002) também entende que o fortalecimento da democracia é um processo que envolve tanto as instituições sociais quanto os próprios cidadãos.

Além das práticas societárias, institucionais e cidadãs, Santos e Avritzer (2002) trazem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, que são o fortalecimento da demodiversidade, no sentido de não limitar a democracia a uma só forma; o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, que diz respeito a levar experiências locais bem sucedidas para que sejam expandidas para locais onde a democracia é fraca, rompendo com o modelo hegemônico; e a ampliação do experimentalismo democrático, que se baseia no

entendimento de que a gramática social vai sendo alterada a partir de experimentações democráticas participativas.

Nesse sentido, a democracia e a participação são processos que avançam à medida que se desenvolve um ambiente democrático participativo:

Vimos que há evidências [...] de que com efeito, aprendemos a participar, participando e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo. (PATEMAN, 1992, p. 139).

#### 4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A participação social no Brasil, a partir de uma perspectiva institucional, é um fato recente, que remonta ao final da década de 1980, quando se tem o processo de redemocratização do país após 25 anos de um regime político ditatorial.

Avritzer (2010) explica que, até então, o Brasil era um país com baixa propensão participativa, cujas causas o autor relaciona à forma como a política estava organizada – muito verticalmente –, práticas clientelísticas e concentração de poder e de propriedade de terra.

Para Kerstnetsky (2003), essa apatia política está relacionada à desigualdade socioeconômica. Para a autora, “desigualdades econômicas estão associadas à democracia de baixa qualidade” (KERSTNETSKY, 2003, p.132).

As mudanças nesse cenário começaram a ocorrer na segunda metade da década de 1970, quando, por meio da constituição de campos de confronto ao regime ditatorial, novos canais de participação social foram surgindo (NEVES, 2007).

É na denúncia ao autoritarismo do Estado no contexto da ditadura e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida. Essa participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático. (NEVES, 2007, p. 398).

Avritzer (2010, p. 28) dá o nome de “sociedade civil autônoma e democrática” para classificar a sociedade brasileira que se forma a partir de meados da década de 1970. Para o autor, esse fato também esteve ligado a um crescimento exponencial das associações civis. Mas, além disso, ele considera outros fatores presentes na sociedade para explicar o fenômeno: 1) a reavaliação da ideia de direitos; 2) a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; 3) a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado.

Considerando a defesa que Avritzer (2010) faz em relação ao crescimento das associações civis como impulsionadores desse momento de debate pela democracia participativa, Kerstenetsky (2003) questiona esses espaços como minimizadores de desigualdades políticas e de ampliação à participação. Para a

autora, as associações produzem apatia política [...] “negociada em troca da coesão do grupo, e da observância de uma etiqueta cívica” (KERSTNETSKY, 2003, p. 136).

Nesse sentido, faz-se necessário refletir sobre os espaços de participação que surgem, uma vez que podem ser replicados no interior da vida associativa as desigualdades socioeconômicas, especialmente, quando essas desigualdades são elevadas e há muito tempo estabelecidas e mantidas, como é o caso brasileiro (KERTNETSKY, 2003).

De todo modo, a segunda metade da década de 1980 é o período que marca a ocorrência acerca dos debates sobre qual caráter teria essa nova democracia que estava iniciando. Dagnino (2002) explica que, nessas discussões, haviam várias concepções e projetos para o Brasil. Dentro desses embates, especialmente em relação a uma visão elitista da democracia, que já vinha sendo questionada por estudiosos, o ideário da participação social ganha espaço na disputa. No centro desses debates, estavam os movimentos sociais que pautavam:

a necessidade da constituição de espaços públicos – tanto os destinados a promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses excluídos da agenda pública, como aqueles que se constituem como espaços de democratização da gestão estatal. (DAGNINO, 2002, p. 141).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), conhecida como Constituição Cidadã, é, portanto, fruto desse momento de contestações e lutas por uma democracia mais participativa. Nela se estabelece, com a força de lei maior do país, canais de participação institucionais que refletem como essa prática social ganhou forma no cenário político brasileiro (FARIA, 2008).

No mesmo sentido, Baquero (2002) reforça que a institucionalização de procedimentos regulamenta as relações sociais e políticas nesse processo de construção democrática, possibilitando seu amadurecimento.

Importante enfatizar que esse modelo proposto, como já estava ressaltado na própria teoria da democracia participativa, prevê uma coexistência com o modelo representativo. Portanto, conforme afirma Faria (2008), ao retorno à democracia no Brasil vincula-se uma proposta não só de ampliação de novos canais participativos, pelos quais os cidadãos fortalecem seus laços societários e de intervenção na formulação e no controle das decisões coletivas, mas também a consolidação das instâncias tradicionais de participação (voto, eleições e partidos).



Contribuindo para essa politização e fortalecimento da sociedade civil, além dos espaços institucionalizados, Neves (2007) cita também a agenda de Reforma do Estado que atendia tanto a uma demanda da direita, em relação à ótica neoliberal de um Estado mínimo, quanto a pautas da esquerda e suas críticas em relação à centralização e à burocracia do Estado, buscando um novo desenho institucional direcionado à democratização e à cogestão.

Dagnino (2002) vai destacar outras iniciativas de deliberação direta como referendums, plebiscitos, audiência pública e tribuna popular, que estendem a participação social para além do voto e contribuem para uma participação mais contínua e de intervenção mais direta do cidadão, ao lado das instâncias participativas institucionalizadas, como são os conselhos, que foram estabelecidos na CF/88.

As mudanças que ocorreram depois da promulgação da CF/88 proporcionaram formas diferenciadas de interação entre o Estado e a sociedade civil. Não apenas na formação, mas também na operacionalização das instituições participativas (IPs). Neves (2007) fala que “assistiu-se a um “boom” de experiências de gestão democrática e participativa por parte dos governos democrático-populares, em particular, nas prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PT)” ou coligadas (NEVES, 2007, p. 397).

Embora haja uma vasta literatura que celebre a evolução da participação social no Brasil (LOPEZ e PIRES, 2010; AVRITZER, 2010), há também vários estudos que apontam para sua limitação. Faria (2008), por exemplo, aponta para dificuldades de operacionalização dos formatos participativos e também para um real compartilhamento das decisões que proporcionariam um aumento da cidadania política. Para a autora, embora o discurso político enfatize a importância da sociedade civil, ela ainda é pouco incluída.

Neves (2007) atenta que a perspectiva do Estado pode gerar projetos antagônicos: influenciar a participação para um projeto democratizador, em que ocorre a partilha do poder, ou o “incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas” (NEVES, 2007, p. 399).

Para Dagnino (2002), há uma expectativa grande gerada com a constituição dos espaços públicos de participação que leva a uma frequente avaliação negativa sobre as práticas participativas nos espaços públicos. Ou seja, os parâmetros

utilizados dizem mais dessa expectativa do que das possibilidades. A autora explica que a avaliação, a partir de um parâmetro no qual esses espaços de participação são o agente fundamental na eliminação da desigualdade e instauração da cidadania, de fato leva a uma constatação de fracasso. Em oposição, ela considera que uma avaliação mais produtiva é, portanto, reconhecer a complexidade e a diversidade de contextos, que envolvem uma multiplicidade de relações e forças políticas. Nesse sentido, a autora sugere que:

Em vez de ser tomada como a nova panaceia universal (num país com as dificuldades de organização popular como o nosso), essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil – ainda – tende a esconder, como também nas relações que essa participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela se dá. (DAGNINO, 2002, p. 164).

A participação social é, nesse sentido, composta de variáveis que resultam de relações complexas e de forças heterogêneas e não deve ser tomada como resultado de uma única variável (DAGNINO, 2002).

## **5 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO**

### **5.1 A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

#### **5.1.1 Uma contextualização sobre os planos nacionais de educação**

O planejamento na política pública de educação assim como a participação social nessa política é recente. Muito embora várias tentativas de se estabelecer um plano nacional de educação estejam presentes na história recente do país, foi apenas no século XXI que se estabeleceu de fato. Os planos de educação sobre os quais esse trabalho discute já nascem, portanto, com os preceitos participacionistas da CF/88, muito diferente dos movimentos que os antecederam.

A primeira tentativa de se estabelecer um Plano Nacional de Educação foi na década de 1930, quando foi formado o Conselho Nacional de Educação (em 1931) e divulgado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>4</sup> (em 1932) (CURY, 2009). Formado por educadores e intelectuais, o Conselho defendia a necessidade de se estabelecer uma política educacional para todo o país (MEC, 2001).

Esse movimento influenciou o texto da Constituição de 1934 que estabeleceu como competência do governo federal a fixação, a coordenação e a fiscalização do plano nacional de educação em todo o país (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

Três anos após o novo texto constitucional, foi entregue ao Ministério da Educação e Saúde Pública o anteprojeto do plano nacional de educação, redigido pelos conselheiros nacionais de educação nomeados por lei para esse fim, além do acompanhamento das suas ações. O plano estabelecia os princípios, as diretrizes, as finalidades, o controle e o financiamento das políticas educacionais e não chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados por causa do golpe de 1937 (CURY, 2009).

Um novo plano só veio em 1961, mas não chegou a ser encaminhado para o Legislativo. E, durante o período da ditadura, os planos de educação estavam mais atrelados ao planejamento centralizado e burocrático do Estado e não contavam com representantes dos setores educacionais (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

---

<sup>4</sup> Manifesto lançado em 1932 por um grupo de 26 educadores e intelectuais propondo princípios e bases para uma reforma do sistema educacional brasileiro (FGV, 2018).

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas perspectivas em relação à educação e ao seu planejamento, conforme estabelecido no art. 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)<sup>5</sup> (BRASIL, 1988).

E, pelo seu caráter participacionista, estabeleceu diretrizes para a participação social nas políticas públicas de educação, conforme pode ser observado no art 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, **será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

E, também, no artigo 206, tratando dos princípios do ensino, determina, no inciso VI, a gestão democrática do ensino público.

Assim, após intensa mobilização popular, o texto constitucional incorporou a obrigação do estabelecimento do Plano Nacional de Educação (AÇÃO EDUCATIVA, 2013) que devia refletir os pressupostos participacionistas da CF/88.

Sendo o principal instrumento da política pública de educação, o Plano Nacional de Educação tem presunção legal (CF/88 e LDB/1996) e visa garantir o direito à educação de qualidade por meio do estabelecimento de metas (AÇÃO EDUCATIVA, 2013). E, pela sua duração decenal, é, também, instrumento contra a descontinuidade das políticas ao buscarem superar a ocorrência de ações fragmentadas, que frequentemente ocorrem pela alternância democrática dos governos e rotatividade administrativa (CURY, 2009).

### 5.1.2 A Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB)

Mas foi somente após oito anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a Lei 9.394/1996 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação

<sup>5</sup> A Emenda Constitucional nº 59, de 2009 alterou a duração do plano nacional de educação, antes plurianual, para decenal.

nacional, foi promulgada. Em seu texto, no art. 14, foram incorporadas as diretrizes de participação social na política pública de educação, conforme previsto no CF/88.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - **participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A partir da data de publicação da LDB, ficou estabelecido o prazo de um ano para o encaminhamento do Plano Nacional de Educação organizado pela União ao Congresso Nacional (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010). Contudo, somente após quatro anos da lei é que foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação, com vigência de 2001 a 2010. Ele foi resultado do embate entre dois projetos. Um deles, organizado pelo Fórum Nacional de Professores, foi escrito a partir de um amplo debate que reuniu sociedade civil em dois Congressos Nacionais de Educação, realizados nos anos 1996 e 1997. Essa proposta ficou conhecida como Plano Nacional de Educação (PNE) – Sociedade Civil<sup>6</sup> e foi transformada em projeto de lei em 1998. No dia seguinte ao protocolo no PNE-Sociedade Civil, o Ministério da Educação<sup>7</sup> protocolou a sua proposta, sendo anexada ao PNE–Sociedade Civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018), e se transformou na lei 10.172/2001.

Em seu artigo 2º, a lei 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, estabelecia que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem planos decenais correspondentes, contando com os pressupostos da participação social. Isso foi evidenciado em vários trechos da lei, conforme pode ser observado:

Objetivos e prioridades gerais:

Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a **participação das comunidades escolar e local** em conselhos escolares ou equivalentes (lei 10.172/2001, grifo nosso).

<sup>6</sup> Para mais informações consulte o documento Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. Disponível em: <<http://www.fedepsp.org.br/documentos/PNE%20%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2018

<sup>7</sup> Para mais informações consulte o documento Plano Nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485349](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485349)>. Acesso em 02 nov. 2018

Objetivos e metas (educação infantil):

Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos (lei 10.172/2001).

Objetivos e metas (ensino fundamental):

Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes (lei 10.172/2001).

Contudo, ao final do período de vigência do Plano Nacional em 2010, estudos mostraram que praticamente a metade dos Estados e dos Municípios ainda não haviam elaborado seus respectivos planos (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

Aguiar (2010) aponta a não efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, e a falta de centralidade do plano para basear o planejamento da educação nacional como causas para a não elaboração dos Planos nos níveis regionais e locais. Já Dourado (2010) ressalta a não tradução dos anseios e esforços políticos da sociedade civil devido aos embates entre as duas propostas acima apontadas. Alerta também para o fato de ele não ter sido utilizado pela população como instrumento de reivindicação de direitos.

Vale registrar que o texto da lei 10.172/2001, que reuniu a proposta da sociedade brasileira e do Executivo, sofreu nove vetos do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, enfraquecendo as demandas levantadas e discutidas pelos setores organizados (BODIÃO, 2016).

Embora as críticas ao PNE sejam importantes, é relevante destacar que esse foi o primeiro Plano Nacional de Educação já implementado, cujas discussões partiram de uma longa trajetória de envolvimento da sociedade civil a partir dos amplos debates relacionados à educação expressos nas Conferências Brasileiras de Educação e nos Congressos Nacionais de Educação.

O quadro 3, abaixo, sintetiza os principais eventos nacionais relacionados às discussões da política pública de educação (CONEB, 2008; BODIÃO, 2016):

QUADRO 3 - CONFERÊNCIAS E CONGRESSOS DE EDUCAÇÃO A NÍVEL NACIONAL

1980	I Conferência Brasileira de Educação
1982	II Conferência Brasileira de Educação
1984	III Conferência Brasileira de Educação
1986	IV Conferência Brasileira de Educação
1988	V Conferência Brasileira de Educação
1991	VI Conferência Brasileira de Educação
1994	Conferência Nacional Educação Para Todos
1996	I Congresso Nacional de Educação
1997	II Congresso Nacional de Educação
1999	III Congresso Nacional de Educação
2000-2005	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados realizou cinco Conferências durante esse período
2003	IV Congresso Nacional de Educação
2004	V Congresso Nacional de Educação
2008	Conferência Nacional de Educação Básica
2010	I CONAE Conferência Nacional de Educação
2014	II CONAE Conferência Nacional de Educação

FONTE: A autora (2018)

O segundo ciclo do Plano Nacional de Educação (PNE) teve suas discussões iniciadas em 2010 e o documento final aprovado apenas em 2014. Todo esse longo trâmite para aprovação da lei revela o embate de interesses entre a sociedade civil e os poderes legislativo e executivo (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

Diferente do relatado em relação ao PNE 2001-2010, o Ministério da Educação tomou para si a incumbência de realizar o novo PNE, articulando-se com a sociedade civil. Além da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, que deu as bases para o projeto de lei, um calendário de reuniões municipais e estaduais foi realizado previamente, ampliando as discussões e levando as demandas locais (BODIÃO, 2016).

Apesar de ter sido estabelecido um amplo e democrático processo de debate, o projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados pelo Executivo não traduzia grande parte dos anseios discutidos na CONAE. Um longo processo se seguiu até a aprovação do projeto, contando com um articulado movimento da sociedade civil na proposição de emendas, na participação em audiências públicas, na pressão através de campanhas e na produção de documentos, que permitiu manter algumas das importantes decisões feitas no CONAE (BODIÃO, 2016).

O novo PNE 2014-2024 foi estabelecido pela lei 13.005/2014 e nele constam as diretrizes para elaboração e adequação dos planos dos estados, Distrito Federal e municípios.

Importante atentar para o fato de que, com as idas e vindas do PNE, ele foi aprovado apenas em meados de 2014. Sendo que nesse período já estava finalizado e aprovado o PME de Juitituba/SP. Ou seja, há um descompasso entre necessidades de direcionamento em escala nacional, estadual e municipal, e as obrigatoriedades municipais, controladas pela Câmara Municipal.

Contudo, em relação ao plano nacional aprovado, é possível observar que nele se mantêm as prerrogativas da participação social na política educacional, ampliando o nível de detalhes sobre como essa deve ser aplicada e definida. Além disso, é possível perceber que houve mudanças nos termos relacionados às pessoas que devem participar das ações, prevendo maior abrangência. Nesse sentido, a expressão “comunidade escolar e local” foi alterada para “comunidade educacional e sociedade civil”.

Os trechos a seguir, retirados da lei 13.005/2014, evidenciam essas informações:

Art. 8º § 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com **ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil**. (Lei 13.005/14, grifo nosso).

Estratégia 16 da meta 7: Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática. (Lei 13.005/14).

Estratégia 5 da meta 19: Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional,



inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (Lei 13.005/14).

Estratégia 6 da meta 19: estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (Lei 13.005/14).

Parece haver uma evolução do PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010 em termos de participação social, o que se espera que se traduza nos níveis municipais e estaduais não apenas no desafio de construção desses planos, mas também na sua execução e avaliação.

## **6 O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO<sup>8</sup>**

O objeto de estudo deste trabalho insere-se no Programa Melhoria da Educação (PME), que foi desenvolvido em 1999 pela Fundação Itaú Social e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) com a coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Esse projeto surge com o objetivo de melhorar a qualidade da educação por meio da capacitação técnica dos gestores municipais e suas equipes frente a uma realidade de desigualdade socioeconômica dos territórios e dificuldades técnicas e de gestão das equipes municipais (DIAS e BELLO, 2014).

Além da formação de gestores e equipes, o Programa concentra-se também na construção de planos de educação das secretarias municipais, que são um desdobramento da Política Nacional de Educação, conforme escala federativa brasileira: União, Estados e Municípios.

Conforme apontado, os planos nacionais de educação nascem da necessidade de garantir estabilidade às iniciativas na área da educação frente a mudanças de governo e atuam em horizontes de 10 anos, tendo como pressuposto a elaboração participativa dos planos estaduais e municipais, envolvendo Fórum Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, lideranças e demais instâncias (DIAS e BELLO, 2014).

Almeida Junior e Nogueira (2014) citam o descompasso na esfera municipal que, apesar da baixa capacidade fiscal, tem aumentado o número de responsabilidades e de tarefas complexas de formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Essas exigem qualificação técnica, nem sempre presente nos municípios mais fragilizados. Uma pesquisa citada pelos autores sobre o perfil dos dirigentes municipais de educação revela que a maior parte desses gestores vem do quadro de magistério e não tem experiência em gestão/administração escolar.

Pensando nessas fragilidades e considerando a existência do instrumento jurídico dos consórcios<sup>9</sup> públicos e, mais especificamente, dos consórcios

---

<sup>8</sup> As informações sobre o Programa Melhoria da Educação consideradas nesse tópico estão contidas no manual do Programa organizado por Dias e Bello (2014).

<sup>9</sup> Os consórcios públicos estão previstos no art. 241 da Constituição Federal. A Lei 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais de contratação de serviços públicos e é regulamentada pelo Decreto 6.017/2007.

intermunicipais<sup>10</sup> (que funcionam como espaços para realização de ações conjuntas e ampliadas entre municípios), o Programa Melhoria da Educação, que até 2011 era realizado diretamente nos municípios, passa a ser realizado em municípios consorciados, tendo como interlocutora a equipe dos consórcios intermunicipais, que faz o diálogo inicial com as prefeituras. Para o Programa, o ganho que se tem ao trabalhar com consórcios é o aumento na escala dos municípios e das pessoas impactadas.

Dentro desse contexto, o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Codivar) é convidado a participar do Programa, que continua sendo financiado pela Fundação Itaú Social e assessorado tecnicamente pelo Cenpec, mas passa a ser executado pela Oficina Municipal - Escola de cidadania e gestão pública -, cujo foco de atuação são os gestores públicos.

Tendo o Codivar como intermediador, os prefeitos dos municípios membros do consórcio eram convidados a fazer parte do Programa. Os que aderiam assinavam um termo comprometendo-se a disponibilizar o(a) gestor(a) de educação e mais dois funcionários de carreira da educação, mensalmente, para atividades formativas. Com essa estratégia, esperava-se que, mesmo em uma troca no poder executivo municipal, aquele conhecimento se mantivesse no município.

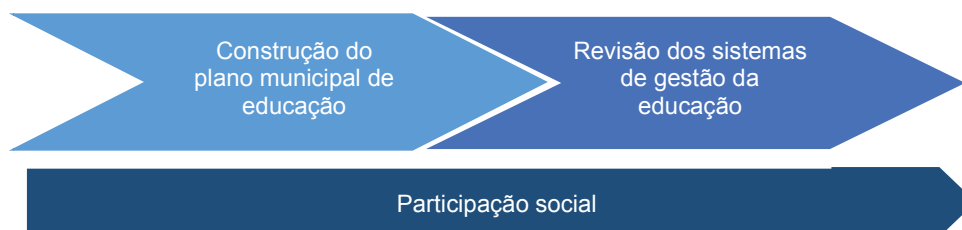
Três eixos de atuação estruturaram o Programa, sendo o primeiro, “a construção do plano municipal de educação”, que prevê a elaboração ou revisão do Plano Municipal da Educação e sua aprovação na respectiva Câmara Municipal<sup>11</sup>; o segundo, “participação social”, por meio da mobilização da sociedade civil a partir do Comitê Gestor da Educação Municipal e do Fórum Municipal da Educação; e, por último, “revisão dos sistemas de gestão da educação”, caracterizando-se pela revisão das estruturas de Gestão Educacional, considerando os processos do Órgão Gestor da Educação, das escolas e da sala de aula com a elaboração ou revisão dos sistemas de gestão da educação municipal, implantando uma nova rotina de gestão até o final do Programa.

---

<sup>10</sup> Consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas. O surgimento de uma grande quantidade de governos locais, com deficiências gerenciais e sem condições de ofertar serviços públicos de forma eficiente, levou à formação de parcerias para recobrar escalas produtivas e financeiras e provisão de serviços (TEIXEIRA, 2006).

<sup>11</sup> A lei ordinária 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, estabelece em seu art. 9º: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade”.

FIGURA 2: EIXOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO CODIVAR



FONTE: A autora (2018)

O Programa possuía caráter formativo e consultivo, pois, além das formações teóricas que eram realizadas mensalmente, uma equipe local prestava apoio aos grupos de trabalho na execução de suas atividades, com reuniões em grupo ou visitas ao município.

Para a melhor organização do Programa, ele foi, assim, estruturado:

- Grupo estratégico: formado pelos gestores de educação e prefeitos. Tinham a função de pensar estrategicamente a educação no âmbito regional. (G1)
- Classe principal: formado pelos(as) gestores(as) de educação dos municípios e os dois funcionários de carreira. Eram um grupo de estudos e projetos. (G2)
- Polos sub-regionais. Devido ao número de pessoas que participavam do Programa, definiu-se pela criação de polos regionais para facilitar encontros e discussões do G2. Eram agrupados de acordo com a proximidade geográfica: Alto Ribeira, Médio Ribeira e Baixo Ribeira (G3).
- Comitê local: a constituição desse grupo era definida pelos membros do G2. A diretriz indicava a composição máxima de 20 pessoas que seriam as responsáveis pela elaboração do Plano Municipal de Educação (G4).

A participação social inseriu-se como tema transversal dentro do Programa, considerando a orientação do mesmo para que as ações de construção do Plano Municipal de Educação ocorressem de forma participativa. Além disso, o Programa previu a realização de um fórum ou conferência municipal para apresentação e discussão do Plano Municipal de Educação, antes do seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Contudo, as formações e as orientações do Programa tinham caráter educativo/formativo e não vinculante. Isso significa dizer que a forma como os aprendizados iriam se concretizar na prática dependia da condução definida pelo

próprio município.

Em relação ao município pesquisado, é importante esclarecer que, embora pertencente à região administrativa da região metropolitana de São Paulo, o município é integrante do Codivar, consórcio que abrange os municípios da região do Vale do Ribeira e Litoral Sul. Esse consórcio foi criado em 1989, inspirado no consórcio dos municípios do Vale do Paraíba (Codivap), com o objetivo de “reunir os municípios com baixos índices de desenvolvimento humano (IDHs) para organizar e promover ações que pudessem mudar a realidade regional” (CODIVAR, 2018). Juquitiba é um dos municípios fundadores do Codivar e sua relação com o consórcio se estabeleceu pelo fato do município fazer parte da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape.

Nesse sentido, embora Juquitiba apresente necessidades e questões geográficas que a faça se integrar ao Codivar, a sua proximidade com a cidade de São Paulo acaba sendo um diferencial desse município, uma vez que possibilita um acesso maior às informações que circulam no núcleo central do estado.

## 7 DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é tanto uma busca quanto um desafio constante na efetivação da democracia. Na visão de Faria (2008), essa participação está relacionada tanto ao fortalecimento do plano sociocultural quanto à dimensão político-institucional da democracia.

Em relação ao plano sociocultural, Araújo (2010) defende um novo olhar para a democracia não apenas como um regime político, mas como um tipo de sociedade:

Isto é, a sociedade que, rejeitando de princípio qualquer hierarquia fixa e naturalizada de grupos sociais, está em perene desconforto com sua própria desigualdade real. E suas respostas a esse desconforto são projeções de esquemas institucionais e sociais que atenuem ou superem essa desigualdade. (ARAÚJO, 2010, p. 65).

São, portanto, abrangentes e muitas as variáveis a serem consideradas para o alcance da participação social. E também são complexas, especialmente se considerados os diversos contextos nos quais elas se inter-relacionam.

A partir de estudos diversos, Silva (2007)<sup>12</sup> propõe quatro dimensões de análise cujo objetivo é romper com visões estáticas das experiências participativas, sendo elas: (1) *associativa*; (2) *política*; (3) *institucional*; e (4) *socioeconômica*.

### 7.1 A DIMENSÃO ASSOCIATIVA

A primeira dimensão, a *associativa*, diz respeito à análise de elementos relacionados à estrutura organizativa da sociedade e compreende as estruturas de sociabilidade, as oportunidades de participação existentes e a forma como a sociedade – agentes sociais e políticos - relaciona-se com elas ao longo do tempo, e quais identidades são geradas a partir de então.

Essa dimensão está presente em vários estudos, como os de Faria (2008). A autora, citando Robert Putnam, explica que a participação em associações civis desenvolve capacidades nos cidadãos para agirem coletivamente e tem, portanto, efeitos democráticos, pois “fortalece os mecanismos representativos e induz ao

<sup>12</sup> Embora a presente dissertação não faça uso da abordagem relacional proposta pelo autor Marcelo Kunrath Silva (2007), o uso das dimensões para definir variáveis relevantes para análise não foi considerada uma incoerência pelo autor, conforme consulta feita por e-mail em agosto de 2018.

cultivo das habilidades organizacionais e das virtudes cívicas” (FARIA, 2008, p. 78). O desenvolvimento dessas capacidades coletivas contribui para o processo democrático, tornando os cidadãos aptos a monitorar, participar e pressionar os governos.

Outra vantagem das associações secundárias, além da formação de uma consciência cívica, que Faria (2008) destaca ao citar Tocqueville é que a participação nessas associações contribui para o deslocamento do autointeresse para um mais generalizante, que permite o cultivo de relações de reciprocidade e confiança, importantes para o trabalho coletivo.

Os fluxos comunicativos de Habermas são citados por Faria (2008) para defender a importância que a participação em associações voluntárias e movimentos sociais têm para o fortalecimento da democracia:

A tematização e a apresentação em público de novas questões têm um duplo efeito: renovam os potenciais críticos oriundos da vida privada e ampliam os limites do sistema político e sua pauta de discussão mediante fluxos comunicativos, que se formam na esfera pública e atingirão os centros decisórios, influenciarão os tomadores de decisões e conferirão legitimidade às decisões tomadas. (FARIA, 2008, p. 78).

Na mesma linha, o estudo de Klesner (2007) buscou compreender quais os fatores de promoção da participação política, além do papel do capital social, para motivar as pessoas a serem mais ativas politicamente. A partir de dados de um levantamento feito em quatro países latino-americanos – Argentina, Chile, México e Peru -, o autor defende uma relação positiva entre a participação nas questões políticas e a participação em associações civis.

Nesse sentido, pessoas que *participam em associações civis* tendem a se envolver mais politicamente do que aquelas que não participam. Além disso, o autor complementa que pessoas que participam em associações cujos fins são educacionais ou culturais tendem a participar mais forte e consistentemente em atividades políticas.

Outra variável é trazida por Vaz (2013) que considerou o *modelo identitário* para avaliar a propensão de um indivíduo a se inserir em instâncias participativas. Ela se relaciona com as redes às quais o indivíduo esteve ligado durante a sua vida e que construíram a sua identidade, se mais ou menos propensas ao engajamento social.

Diante do exposto, é possível perceber que a *dimensão associativa* abrange variáveis que permitem uma análise da participação social a partir dos vínculos associativos que uma determinada sociedade tem, da qualidade desses vínculos e de suas contribuições para o cultivo de virtudes cívicas.

Para entender se essas variáveis, e as que serão abordadas na sequência, podem ter influenciado na ampliação da participação social na revisão do PME de Juquitiba, foram realizadas entrevistas com membros do Comitê Local. O quadro 4, abaixo, apresenta a relação dos participantes do Comitê Local nomeados pela portaria nº 360/2013 (anexo A) com destaque em negrito nos que foram entrevistados.

Buscou-se entrevistar ao menos um entre os representantes de cada instância, com exceção dos representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec) que se considerou importante entrevistar os três membros por estarem mais envolvidos com o Programa Melhoria da Educação e por terem sido as pessoas que determinaram os passos da revisão do plano municipal de educação do município. Contudo, o então Secretário de Educação ignorou os contatos feitos, sem informar o porquê de não querer participar da pesquisa.

Os representantes das Secretarias Municipal de Finanças, Gestão e Planejamento e Assuntos Jurídicos não foram entrevistados, pois seus nomes não constam em nenhuma das atas de reunião. Portanto, presume-se que a nomeação tenha sido uma mera formalidade.

Além dos atores nomeados pela portaria nº 360/2013, ao longo do percurso, foi observada a necessidade de entrevistar, também, a Secretária Municipal de Educação que estava à frente da pasta durante a elaboração do 1º plano municipal de educação (2003-2013) e o atual gestor de Educação do município.

QUADRO 4 - REPRESENTANTES DO COMITÊ DE REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

COMPOSIÇÃO DO COMITÊ LOCAL	FUNÇÃO NA ÉPOCA DA REVISÃO DO PLANO	REPRESENTA	OBSERVAÇÃO
Representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC)	Secretário	Poder público	Não quis fornecer entrevista
	<b>Supervisora de educação</b>	<b>Poder público</b>	<b>Atua como professora no momento.</b>
	<b>Coordenadora</b>	<b>Poder público</b>	<b>Atua na mesma função.</b>



Representante do Conselho Municipal de Educação (CME)	Professora municipal	Sociedade civil, contudo era professora da rede municipal.	Não foi possível entrevistar, pois se mudou para outro país. Não havia outro membro representante.
Representante do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA)	<b>Coordenadora da educação infantil</b>	<b>Sociedade civil, contudo era funcionária na SEMEC.</b>	<b>É a atual supervisora de educação do município</b>
Representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Funcionária da Prefeitura	Sociedade civil, contudo era professora na rede municipal.	Não foi possível entrevistar, pois não atua ou reside em Jucituba. Não havia outro membro representante.
Representante de Diretores das Escolas Municipais	Diretor da escola 3	Poder público	Não quis fornecer entrevista. Não havia outro membro representante.
Representantes dos Docentes da Rede Municipal de Educação	Professor escola 1	Poder público	
	Professor escola 2	Poder público	
	Professor escola 3	Poder público	
	Professor escola 4	Poder público	
	Professor escola 5	Poder público	
	Professor escola 6	Poder público	
	<b>Professor escola 7</b>	<b>Poder público</b>	<b>Ainda atua como professora na rede municipal</b>
	Professor escola 8	Poder público	
	Professor escola 9	Poder público	
	Professor escola 10	Poder público	
	Professor creche 1	Poder público	
	Professor creche 2	Poder público	
	Professor creche 3	Poder público	
Representantes da Rede Estadual de Educação	Diretora escola estadual 1	Poder público	
	Professora escola estadual 2	Poder público	
	<b>Vice-diretora escola estadual 3</b>	<b>Poder público</b>	<b>Ainda atua como vice-diretora</b>
	Professora escola estadual 2	Poder público	
Representantes de Pais de Alunos	<b>Membro da Associação de Pais e Mestres (APM)</b>	<b>Sociedade civil</b>	<b>Não atua mais na APM</b>
	<b>Membro da APM</b>	Sociedade civil	
Representantes de Funcionários de Escolas	Membro titular	Poder público	O membro titular informou que saiu no meio do processo.
	<b>Membro suplente</b>	<b>Poder público</b>	<b>Ainda atua como funcionário em escola da rede municipal</b>
Representante da Secretaria Municipal de Finanças	Contador da prefeitura	Poder público	

Representante da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento	Funcionário da prefeitura	Poder público	
Representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos	Advogado da prefeitura	Poder público	
Representante da Câmara Municipal de Juititaba	Vereador	Sociedade civil	Não foi possível fazer contato.

FONTE: Portaria Nº 360/2013 (Anexo A). Informações adicionadas pela autora, a partir das entrevistas

Em relação à primeira variável da *dimensão associativa - tradição participativa em associações secundárias* -, observou-se que poucos entrevistados possuíam experiências em associações secundárias diversas. Os dois entrevistados que responderam possuir experiências de participação em associações estão ligados a instituições religiosas. Por outro lado, todos os entrevistados já possuíam uma ou mais experiências em instituições participativas do município e ainda atuam em instituições como: Associação de Pais e Mestres (APM), Conselho de Escola, Conselho da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho do Menor e Conselho da Promoção Social.

Essas pessoas são conhecidas pela sua participação e por isso foram indicadas para integrar o Comitê Local. Quando perguntadas sobre o que as havia motivado a participar, elas afirmaram que gostavam e julgavam importante o engajamento nesses ambientes. Portanto, é possível assumir uma relação positiva entre a tradição associativa e a participação social.

Importante informar que há, atualmente, no município de Juititaba, 16 instituições participativas estabelecidas em lei municipal. No quadro 5, abaixo, tem, em negrito, o nome dos conselhos existentes no município de Juititaba. Os demais itens, sem esse destaque, são alterações na legislação dessas instituições participativas.

Percebe-se que em cada novo mandato, ou até no mesmo, há um número significativo de alterações nas legislações desses conselhos. O Conselho da Alimentação Escolar, por exemplo, sofreu seis alterações na legislação, sendo duas delas no exercício do mesmo prefeito que o criou. As legislações substitutas, em geral, alteram a composição, a organização e a competência dos conselhos.

Portanto, embora seja aparentemente positivo o fato de existirem vários conselhos no município como influência para a *tradição participativa*, não entrando na análise de cada alteração da legislação, é possível pensar que eles sejam utilizados como instrumento político, pois a cada mandato alguns conselhos são sempre alvos de alteração.

QUADRO 5 - LEGISLAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EXISTENTES EM JUQUITIBA

Conselho	Data em que começou a atuar	Lei que instituiu
<b>Conselho Municipal da Saúde</b>	<b>1991</b>	<b>Lei nº 457</b>
<b>Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural</b>	<b>1993</b>	<b>Lei nº 521</b>
<b>Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA</b>	<b>1994</b>	<b>Lei nº 620</b>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<b>1995</b>	<b>Lei nº 686</b>
<b>Conselho Municipal de Turismo</b>	<b>1996</b>	<b>Lei nº 712</b>
<b>Conselho Municipal de Cultura</b>	<b>1996</b>	<b>Lei nº 710</b>
<b>Conselho e Fundo Municipal de Turismo</b>	<b>1998</b>	<b>Lei nº 875</b>
<b>Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério – Fundef</b>	<b>1998</b>	<b>Lei nº 874</b>
Conselho e Fundo Municipal de Cultura	1998	Lei nº 868
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	1998	Lei nº 867
<b>Conselho Municipal de Alimentação Escolar</b>	<b>1998</b>	<b>Lei nº 866</b>
Conselho e Fundo Municipal da Assistência Social	1998	Lei nº 859
Conselho e Fundo Municipal de Educação	1998	Lei nº 864
<b>Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência</b>	<b>1998</b>	<b>Lei nº 853</b>
<b>Conselho Municipal do Idoso</b>	<b>1999</b>	<b>Lei nº 918</b>
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2000	Lei nº 1040
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2000	Lei nº 1047
Conselho Municipal de Educação, de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos Financeiros e de Merenda Escolar	2000	Lei nº 1025
Conselho Municipal de Educação, de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos Financeiros e de Merenda Escolar	2000	Lei nº 1039
Novo Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2001	Lei nº 1116
Novo Conselho Municipal de Educação, de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos Financeiros	2001	Lei nº 1115
Recriação e organização do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2002	Lei nº 1180
Recriação e organização do Conselho Municipal de Educação, de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos Financeiros	2002	Lei nº 1179
Recriação e organização do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2004	Lei nº 1314
<b>Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>2004</b>	<b>Lei nº 1299</b>
<b>Conselho do Fundo de manutenção e desenvolvimento de Educação Básica e de valorização dos profissionais de educação (FUNDEB)</b>	<b>2007</b>	<b>Lei nº 1469</b>
<b>Conselho Municipal de Habitação</b>	<b>2008</b>	<b>Lei nº 1519</b>
<b>Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente</b>	<b>2008</b>	<b>Lei nº 1537</b>
Recria o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo	2009	Lei nº 1582
Recriação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2009	Lei nº 1579
Conselho Municipal De Educação, integrando o Conselho do	2010	Lei nº 1679

Fundeb como Câmara		
Alteração do Conselho Municipal De Desenvolvimento Rural	2013	Lei nº 1853
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação de Jucituba – Cacs Fundeb.	2015	Lei nº 1949
<b>Conselho Municipal sobre drogas e recursos municipais sobre drogas.</b>	<b>2016</b>	<b>Lei nº 1989</b>
Criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Com Deficiência	2016	Lei nº 1975

FONTE: Camara Municipal (2018)

Já em relação à variável *modelo identitário*, buscou-se avaliar se as pessoas das redes de relações às quais os entrevistados estiveram ligados durante a sua vida, tais como familiares, amigos e vizinhos, eram pessoas engajadas socialmente, contribuindo para a construção de uma identidade participativa. Contudo, essa variável não foi muito observada nas falas dos entrevistados. Quando perguntados se no seu histórico pessoal as pessoas do seu círculo social estavam envolvidas em associações diversas, no geral, os respondentes não relacionaram a ninguém específico da sua rede de relações. Em alguns casos, explicaram que não havia essa relação por motivos de pouca formação e disponibilidade de associações, conforme apontam as falas abaixo:

Só religiosa mesmo, porque minha mãe não teve estudo e nem meu pai. (Representante dos docentes).

Hoje em dia, eu percebo que é mais fácil essa associação. As pessoas são mais convidadas, é mais aberto para que se convide outras pessoas. Eu venho de uma época que não era tão simples. Havia os grupos e nesses grupos eles iam se sucedendo, entre eles. Hoje em dia, o envolvimento, a divulgação dos resultados é maior. (Representante da rede estadual de educação).

Duas entrevistadas referem-se à influência da sua rede de relações familiares no seu comportamento. Nas palavras das entrevistadas:

Eu penso que tive esse viés por causa da minha mãe. Quando a gente morava no sítio, minha mãe era uma líder do local. Então assim: não tinha como ir ao médico, minha mãe aplicava a injeção. As pessoas sempre recorriam a ela. E naquela época isso era notável nas pessoas com essa iniciativa. (Secretária de educação PME 2003-2013).

Na minha cidade natal tem 8 mil habitantes. Eu lembro que o meu pai, tudo ele fazia para a comunidade, era o coletivo. Ele foi vereador na época, no momento em que nem ganhava nada. A gente sofreu demais até com isso, porque ele ajudava todo mundo, ele esquecia dali de casa e ajudava todo mundo. Eu acho que com esse exemplo, de ir atrás, envolver todo mundo já vem desde a infância. (Representante do CME).

Portanto, a variável *modelo identitário* não parece ter impactado fortemente a participação dos membros do Comitê Local no processo sob análise. Vale registrar que, muitas vezes, as pessoas não conseguem perceber as influências que sofrem durante a sua trajetória de vida, sendo para elas difícil identificar quais pessoas ou quais situações serviram como referência (tanto positiva quanto negativa).

Conforme apontado até aqui, tomando como foco as variáveis que compõem a *dimensão associativa*, o fato de os entrevistados terem experiências participativas em IPs do município pode ser um fator que influenciou a participação dessas pessoas no Comitê Local. Em relação à variável *modelo identitário*, não foi possível perceber influência.

Resgatando o que foi destacado de Faria (2008) em relação à contribuição da participação para o deslocamento do autointeresse para um mais generalizante, considerou-se interessante demonstrar como isso ocorreu na prática no estudo de caso analisado.

O quadro 6, abaixo, foi elaborado a partir das fichas de avaliação dos participantes da Conferência Municipal de Educação que teve como objetivo discutir o documento construído pelo Comitê Local com toda a rede de educação do município e a sociedade civil. Assim, pelos comentários selecionados, é possível observar que alguns conseguem entender o que o momento representa, enquanto outros ainda precisam ser mais preparados em termos de atuação cidadã e participação social.

Acredita-se relevante esse ponto abordado, pois, entendendo a participação como processo, nem todos os envolvidos encontram-se no mesmo nível. E considerando que nesses processos de discussão de políticas públicas, em geral, há um representante público a cargo dessa tarefa, é preciso que, além da predisposição para propor os espaços participativos, esses profissionais entendam o público e medeie o seu entendimento para que aquele espaço seja valorizado. Essa não parece ser uma tarefa fácil ou de curto prazo, que é o que geralmente ocorre nas administrações públicas.

QUADRO 6 - CONSIDERAÇÕES FEITAS POR PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM JUQUITIBA (SP) NA FICHA DE AVALIAÇÃO

Positivos	Negativos
Democracia com participação de todos, perguntando e respondendo de uma forma clara e objetiva.	Foi muito tempo duas horas de almoço.
Momento importante para o crescimento educacional do nosso município.	Eu gostaria que a conferência tivesse terminado no mesmo dia.
A participação de outras secretarias, diálogo dos participantes	Faltou estabelecer mais ambientes para a distribuição de cafés aos professores.
Gostei porque toda a população participou e teve direito a voto, participando assim das diretrizes que foram avaliadas para o decênio.	Teria que valorizar os profissionais de apoio escolar com aumento salarial e insalubridade na área da Educação
Achei muito importante ter participado desse evento como servente de escola.	Perdeu-se muito tempo só para uma vírgula

FONTE: Elaborado pela autora com base nas fichas de avaliação da Conferência Municipal de Educação em Juititba (SP) realizada em 2014.

Além disso, embora não integre nenhuma das variáveis expostas, uma questão que apareceu espontaneamente em uma das entrevistas como um dificultador da participação social e que, por isso, considerou-se relevante citar é o afastamento e a distância das comunidades e escolas das áreas rurais em relação ao centro.

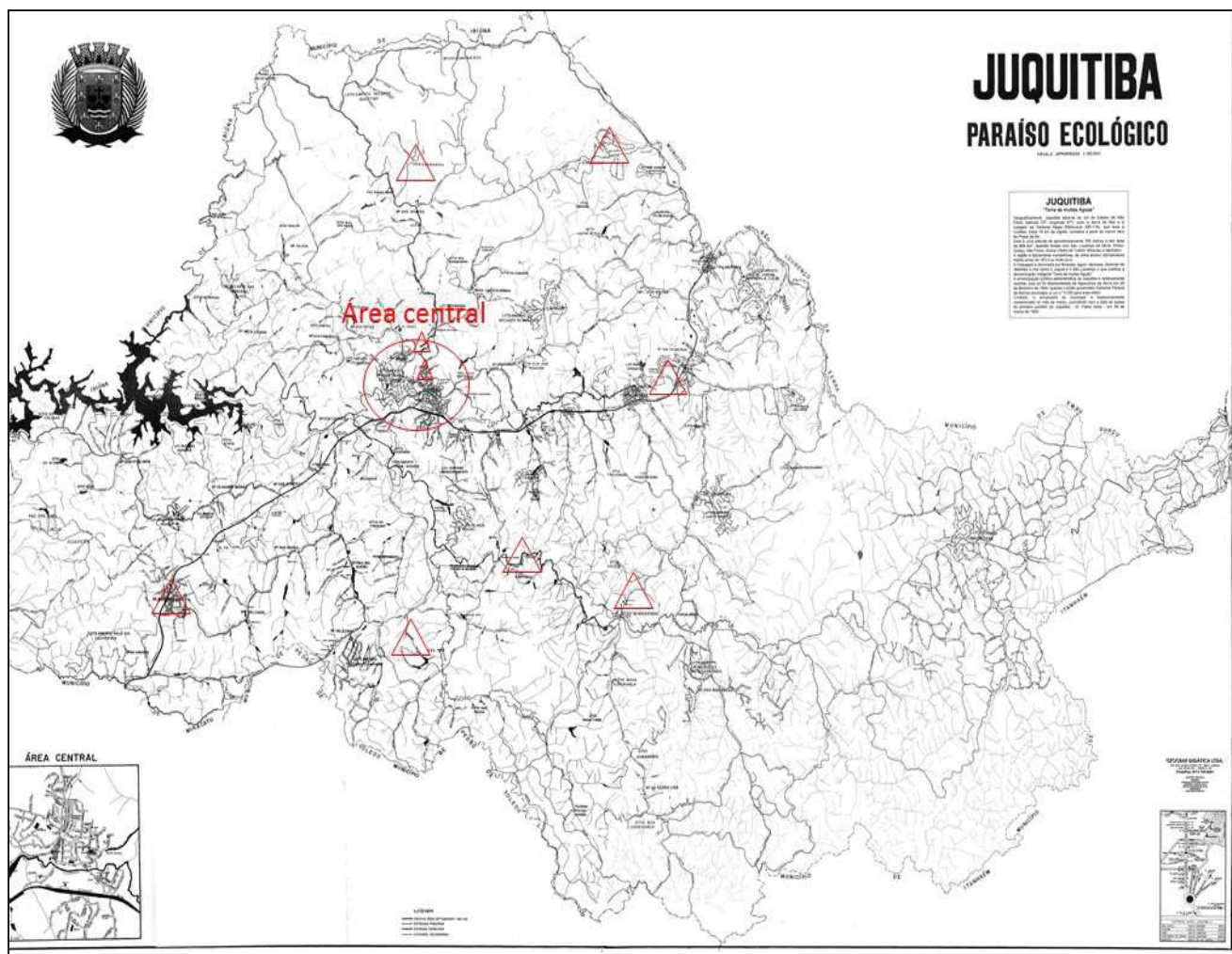
Na fala, a seguir, de uma das entrevistadas, a questão da distância é citada como um fator que limita o acesso das pessoas às instituições participativas:

Por conta dessa extensão territorial se você faz uma reunião à noite, por exemplo, não tem ônibus que vem dos bairros. Dependendo da reunião, você tem que fazer de dia, porque no caso dos bairros, você tem pelo menos o ônibus que traz os alunos, então o ônibus traz o aluno e traz a comunidade. A extensão territorial é enorme. (Representante do CME).

De acordo com dados da Fundação Sistema Nacional de Análise de Dados (Seade, 2018), a área do município é de 522,17 km<sup>2</sup>. Considerando a sua população de 30.040 habitantes (com base em dados de 2018), a densidade demográfica de Juititba é de 57,53 habitantes por km<sup>2</sup>. É uma baixa densidade demográfica, especialmente se comparada à populosa São Paulo, cuja densidade é de 7.727 habitantes por km<sup>2</sup>. Essa questão ficou evidenciada durante a pesquisa *in loco*, quando foi necessário realizar uma das entrevistas em uma escola da zona rural, localizada em um distrito de Juititba. O trajeto mais rápido é de 13km via rodovia federal. No mapa abaixo é possível ter uma percepção da distância entre a área central e áreas rurais.



FIGURA 3: MAPA DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA (SP)



FONTE: Mapa fornecido pela Prefeitura de Jquitiba (SP)

Legenda: Escolas municipais

Elencou-se essa questão, pois, além das variáveis expostas, é possível perceber que é necessário ampliar o conhecimento sobre a dinâmica de uma determinada região para entender as possibilidades sobre a participação social e apoiar o seu planejamento.

Assim, na dimensão associativa, foram reunidas duas variáveis para análise que tiveram baixo grau de influência na participação social, conforme sintetizado pelo quadro 7, abaixo:

QUADRO 7 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ASSOCIATIVA

Dimensão (Silva, 2007)	Variáveis	Autores	Grau de influência no estudo de caso
Associativa	Tradição participativa em associações secundárias	Faria (2008); Klesner (2006)	Baixo
	Modelo identitário	Vaz (2013)	Baixo

FONTE: A autora

## 7.2 A DIMENSÃO POLÍTICA

A segunda dimensão apresentada por Silva (2007) é a *política* que vai abranger desde a prática política dos atores e o funcionamento das instituições políticas até a questão partidária, estruturas de poder, conflitos e ideologias que se revelam.

Os estudos sobre o Orçamento Participativo feitos por Wampler e Avritzer (2004) e Avritzer (2010) são exemplos de estudos que se baseiam nessa dimensão. Nas pesquisas feitas sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre, os autores perceberam que regiões com maior *tradição de associação política* demonstravam maiores índices de participação do que regiões que estavam se iniciando nesse processo. As variáveis que impulsionaram a participação nessa IP – o Orçamento Participativo – estavam relacionadas a uma cultura política mais participativa e, também, a elementos da dinâmica política local (AVRITZER, 2010).

Outra variável para essa dimensão pode ser percebida ainda em Avritzer (2010). O autor explica que “gestões participativas exitosas contribuem para a continuidade das experiências administrativas que as implantaram” (AVRITZER, 2010, p. 40). As pesquisas feitas pelo autor demonstraram que municípios que implantaram experiências de políticas participativas tiveram continuidade administrativa. O objeto de estudo em questão era o Orçamento Participativo e, nos três municípios analisados – Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte – houve reeleição do partido ou da coalizão partidária que introduziu essa política participativa.

A *influência da administração municipal e de partidos políticos* na questão participativa são variáveis também apontadas nos estudos de Wampler e Avritzer (2004). As reformas e as práticas políticas que propunham inovação nas instituições, baseadas na deliberação e na negociação, só foram possíveis de serem



institucionalizadas porque a administração municipal adotou essas práticas. Em um dos casos apresentados, o Recife, a limitação da deliberação efetiva durante o processo de Orçamento Participativo municipal e a falta de vontade do prefeito em apoiar a iniciativa não permitiram a ampliação do número de participantes como nos outros casos comparados – Porto Alegre e Belo Horizonte. Além disso, políticas que foram selecionadas por meio do processo de deliberação participativa não foram implementadas. Os autores explicam que a Prefeitura não dedicou esforços e recursos necessários para esse processo que seria uma forma alternativa de fazer política em âmbito local.

Em relação à *influência partidária*, os autores explicam que a implementação de modelos de tomada de decisões locais, como os dos Orçamentos Participativos, só foi possível por conta da eleição de coalizões governamentais que buscavam desenhar e propor essas novas instituições. Nesses casos, representadas pelos partidos de esquerda. Os autores exemplificam com o caso de Porto Alegre, pioneiro nas discussões do orçamento público, o Orçamento Participativo, que foi implantado pela administração executiva municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1988. Tal entendimento reafirma-se nos resultados da pesquisa feita por Grazia e Ribeiro (2003). Investigando 103 experiências municipais de Orçamento Participativo no Brasil, os autores demonstraram que 50% dos municípios eram administrados pelo PT.

A *orientação política* também aparece analisando-se práticas e comportamentos individuais, como é o caso da pesquisa de Klesner (2007) que buscou entender as variáveis da participação política a partir de uma mensuração de ativismo político. Para o autor, as pessoas com uma *orientação política* de esquerda demonstram maior interesse político e maior entendimento de que a política é importante. O autor utiliza um índice de ativismo político que compara o número de formas de participação política, não eleitorais, entre a esquerda, o centro e a direita. Os dados da pesquisa indicam que as formas de participação da esquerda são maiores do que as das demais orientações políticas.

Outro aspecto da *dimensão política* é a questão do *conflito*, que foi trabalhada por Araújo (2010). O autor ressalta que o conflito, causado pela heterogeneidade e discordância de opiniões, é inerente ao exercício cidadão. Contudo, como variável, parte do pressuposto de que a depender da forma como o conflito é visto – conflito como construção ou conflito como algo a ser evitado – pode

também influenciar na participação social. O desejo de evitar o conflito pode limitar a participação social, pois pode levar a atitudes de não permissão de espaços de diálogo/discussão.

Esse item foi citado durante a pesquisa exploratória, antes mesmo de serem levantadas todas as variáveis. Nas falas abaixo, que se referem a todos os municípios participantes do Programa, e não especificamente a Juquitiba, percebe-se que há um receio de relações diretas. Portanto, os representantes governamentais buscam ações menos participativas, como sugerem os depoimentos abaixo:

Em geral, havia uma certa resistência em fazer conferências, pois as conferências eram vistas como mais abertas, dando mais oportunidades para as pessoas criticarem mais o documento ou proporem coisas que mudariam muito o que já tinha sido feito. Então, em alguns casos, foram feitos mais fóruns, em que eles juntavam grupos para fazer debates, conversas, e em outros municípios foram feitas as Conferências. (Gerente do Projeto).

Alguns municípios colocaram caixas de sugestões em locais públicos. Essas práticas que não foram olho no olho são mais fáceis para eles. (Coordenadora pedagógica da instituição).

Logo, a questão do *conflito* é um desafio dentro do modelo democrático representativo brasileiro, pois os eleitos e seu corpo gerencial buscam uma sintonia positiva com a população. E, sendo o conflito visto de modo negativo, ele passa a ser evitado, tornando-se um entrave para a participação. Nesse sentido, a construção de outra conotação de conflito é importante no desenvolvimento de projetos participativos.

Pelo exposto, a *dimensão política* abrange a análise de variáveis como *cultura política participativa*, considerando experiências em termos administrativos, partidários e sociais, que podem influenciar a participação social.

Relacionando as variáveis da *dimensão política* com os achados de pesquisa, temos, como já foi citado anteriormente, a influência positiva das IPs existentes no município no sentido da construção/expressão de uma *cultura política participativa* no município de Juquitiba.

No caso específico do PME, observou-se que a experiência de participação e mobilização possibilitada na construção do primeiro plano municipal de educação

2003-2013 foi um fator de influência positiva na metodologia participativa definida para a revisão do plano, conforme expresso nas falas dos entrevistados:

No primeiro plano era professora na rede e teve uma mobilização grande e boa, até isso que nos levou dessa vez a abrir o máximo que a gente pudesse. Foi isso que nos levou na revisão a fazer isso. (Supervisora de educação).

(se houve influência do primeiro plano para a realização desse) Sim, sempre tem. Porque, às vezes, quando a gente começa o primeiro, a gente está meio cru, você não sabe direito as diretrizes, como é que vai ter que fazer. E a cada ano você vai melhorando e dando mais transparência, mais viabilidade da coisa. Vendo melhor a participação. (atual Secretário de Educação).

Assim, a expressão de Pateman (1992), “aprendemos a participar, participando”, é bastante aplicável a esse caso.

Corroborando com o apontamento de Pateman (1992) de que a participação capacitaria o indivíduo, um dos entrevistados afirmou:

Eu hoje participo mais. Eu já participava, mas hoje eu participo bem mais. No local onde tenho oportunidade, eu consigo me colocar mais. (Representante dos funcionários de escola).

A fala denota que a experiência de participação aumentara as possibilidades do sujeito de se colocar nos ambientes de discussão e deliberação. Para ele, a participação não é um simples ato de fazer parte, mas também de poder conseguir expressar as suas opiniões. Tendo passado por essa experiência, hoje ele informa que se sente mais confortável ao fazer isso.

Embora os entrevistados ressaltem que a experiência anterior de construção do plano influenciou a forma participativa com que foi feita a revisão e haja depoimento afirmando que a experiência serviu como incentivo à participação, observou-se que isso não resultou na expansão das práticas participativas dos entrevistados, pois, quando perguntados em quais espaços eles estavam envolvidos, os entrevistados informaram que participavam hoje de menos IPs ou das mesmas, no caso dos funcionários da Semec que têm essa atribuição.

Em relação à variável *influência partidária*, foi feito o levantamento do histórico partidário dos representantes eleitos para a Prefeitura de Juquitiba desde 1998, quando foi promulgada a CF/88, para que fosse analisado a quais partidos os

prefeitos eram filiados. Dos oito mandatos, percebe-se que há uma predominância por mandatos de partidos de centro e direita, totalizando 6: PMDB (1); PFL (2); PSDB (2); e PR (1). E apenas dois de esquerda: PST (1) e PDT (1), conforme classificação feita por Souza e Cavalcante (2012).

QUADRO 8 - HISTÓRICO PARTIDÁRIO DO PODER EXECUTIVO DE JUQUITIBA

Prefeito	Partido	Ano
José Victor Vieira	PMDB	1988 – 1991
Nelso Moreira	PST	1992 – 1995
Ayres Scorsatto	PFL	1996 – 1999
Ayres Scorsatto	PFL	2000 – 2003
Roberto Silval Rocha	PSDB	2004 – 2007
Maria Aparecida Maschio Pires	PDT	2008 – 2011
Francisco de Araújo Melo	PSDB	2012 – 2015
Ayres Scorsatto	PR	2016 – 2020

FONTE: Seade (2018a)

Diante do exposto, o histórico do poder executivo sempre esteve mais posicionado para partidos de centro e direita, e não de esquerda. Portanto, não foi possível verificar a influência da variável *influência partidária* na participação na revisão do PME.

Já a variável *influência da administração municipal* demonstrou uma relação com a participação social, primeiramente pelo histórico dos gestores:

O secretário que estava na época do 2º plano ele já era da rede, então ele já estava acostumado também com isso daqui [construção do PME]. Assim como temos a sorte de que o secretário atual também é da rede, ele era professor. Então são pessoas que já se envolveram desde o primeiro plano, desde essa época. (Representante do CME).

Mas também pelas características da gestão. Assim, gestores que dão suporte e liberdade para que as suas equipes possam realizar o trabalho favorecem uma forma democrática de gestão, conforme falas abaixo:

Quando o prefeito dá essa abertura para que você crie parcerias, abra espaço e procure novas formas de melhoria, é muito mais fácil. Se não fica o prefeito, a educação e todo mundo brigando para chegar em algum resultado. Liberdade para as pessoas pensarem e buscar coisa melhor para o município. (Representante da rede estadual de educação).

A figura do líder eu considero muito importante, não como pessoa que apaga, mas como pessoa que vem junto. Se ele, por exemplo, se um líder tem mais medo de ouvir, de não saber de repente como lidar, ele vai criar menos abertura, você não acha? Cada um tem seu estilo de liderança, mas a liderança influi e muito, com relação a gestão democrática. Isso com certeza. (Supervisora de ensino).

Já em relação à variável *orientação política*, em geral, os entrevistados não se definem politicamente. No discurso de alguns, percebe-se que não há um entendimento do que significaria essa orientação e, em outros casos, eles não desejam se posicionar por acharem que isso necessariamente envolve uma posição partidária. Em dois dos depoimentos em que as entrevistadas se posicionaram, tendo sido elas grandes protagonistas na época da construção e revisão do plano municipal de educação, há uma inclinação para uma orientação política de esquerda em consonância com as conclusões do referencial teórico apresentado acima.

Eu me formei com os conceitos de esquerda e trabalhei assim toda essa época do meu empreendedorismo jovem [se referindo à época em que foi Secretária de Educação]. Sempre me defini como pessoa de esquerda, mas não como esquerda radical “gobierno soy contra”, mas de uma esquerda em que eu também sou responsável pelo meu espaço e construção do entorno. (Secretária de educação PME 2003-2013).

Não sei te falar. Tem muita coisa que eu respeito em uma e outra. A questão do social eu acho fundamental, gosto disso e sempre vou gostar. Mas eu também tenho muito apreço pela figura da autoridade. Então, quando está se construindo alguma coisa, alguém tem que puxar isso. Acredito muito no trabalho das lideranças. Valorizo demais as pessoas que apontam ou se despontam nessa direção, porque são pessoas extremamente necessárias. (Supervisora de educação).

Em relação à variável *conflito*, isso aparece na fala dos entrevistados como sendo apenas no período de eleições e que as divergências políticas não refletem em uma não participação.

Na hora da política tem dois lados. São inimigos mortais. Acabou a política, você não tem o que fazer. A coisa tem que caminhar, a coisa tem que acontecer, independente se quem ganhou foi o seu lado ou não foi o seu lado. (Atual Secretário de Educação).

Além disso, percebeu-se nas falas dos entrevistados que há uma alternância de papéis que não compromete a participação das pessoas até onde a pesquisa alcançou. Esse fator pode estar relacionado à postura das pessoas e às relações construídas, mas foi observado que o atual secretário municipal de educação

participou, como professor, do processo de revisão do plano municipal de educação (mesmo que ele tenha sido destituído do cargo de diretor pelo secretário da época). E esse ex-secretário, que retornou para o posto escolar, integra hoje o Comitê de monitoramento do plano.

Em resumo, a variável *cultura e participação política* propiciada pelas IPs existentes no município reforça o exposto na dimensão anterior de que as experiências participativas contribuem para uma maior e melhor participação.

Não foi percebida uma relação entre o caso estudado e a variável *influência partidária*. Já em relação às variáveis *orientação política* e *influência da administração municipal*, essas parecem ter tido uma contribuição, bem como o fato de o *conflito* não ser visto de forma negativa e, portanto, não ser um dificultador da participação. No caso da *orientação política*, foi possível observar sua influência na fala de duas entrevistas que foram as lideranças nos processos de construção e revisão do PME. E, em relação à *influência da administração municipal*, ela existe, mas não diretamente ligada ao papel do administrador e sim à sua forma de gerenciar. Assim gestores que possibilitam às suas equipes liberdade para realizar o trabalho, permite que elas busquem uma construção social mais coletiva e maior participação. O quadro 9 abaixo traz esse compilado:

QUADRO 9 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICA

Dimensão (Silva 2007)	Variáveis	Autores	Grau de influência no estudo de caso
Política	Cultura e tradição política	Avritzer (2010) Wampler e Avritzer (2002)	Alto
	Influência partidária; e administração municipal	Wampler e Avritzer (2002)	Baixo; Alto
	Orientação política	Klesner (2006)	Médio
	Conflito	Araújo (2010)	Médio

FONTE: A autora

### 7.3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

A terceira dimensão é a *institucional* e a análise abrange uma avaliação de todos os elementos dos quais dispõem as instituições nas quais se desenvolvem os processos políticos: como os recursos financeiros, humanos e materiais, os espaços

de participação existentes, a cultura e a prática das pessoas que atuam nessas instituições.

Rennó (2003) explica que contextos institucionais criam redes que podem incentivar ou restringir a participação em distintas formas. Assim, há dimensões no contexto que podem encorajar ou desencorajar a participação. A relação que se estabelece, de acordo com o autor, é de que a participação pode ser ampliada, caso haja *incentivos institucionais* para o fortalecimento de grupos sociais. Ou seja, o Estado tem um impacto relevante no fortalecimento da sociedade civil, ao criar mecanismos que permitam a externalização das demandas.

Além dos incentivos institucionais, a pesquisa de Tatagiba (2004), que está inserida nessa dimensão, vai demonstrar a influência de variáveis de *funcionamento*, definidas em cada IP para o alcance de seus objetivos. Seus estudos foram desenvolvidos em conselhos de políticas públicas e foram levantadas as seguintes variáveis como tendo impacto na participação: criação e regulamentação dos conselhos, que trata da questão histórica e legal; composição e representação, que abrange número médio de membros e a paridade governo e sociedade e, dentro da representação societária, quais entidades são representadas; e, por fim, natureza da participação e vínculos, que discute qual é a função predominante do conselho - se consulta, deliberação e/ou fiscalização.

Similarmente ao estudo de Tatagiba (2004), Faria e Ribeiro (2010) também discutem a importância dessas variáveis nas IPs, especificamente nos conselhos de políticas públicas. A variável grau de institucionalização abrange o período que aquela IP existe, a estrutura organizacional e a frequência de reuniões ordinárias. Além disso, o grau de democratização leva em conta a pluralidade e a proporcionalidade dos seus participantes e a distribuição do processo decisório. E, também, o grau de representação, que avalia se há e como são analisadas a representatividade de entidades.

De acordo com os estudos dessas autoras, as formas como as regras do jogo estão estabelecidas podem influenciar a participação, ampliando-a ou não. Isso se torna importante para avaliar como determinado processo participativo foi conduzido, entendendo se as regras estão relacionadas a variáveis que favorecem ou não a participação.

Ainda na dimensão institucional, há duas variáveis propostas por Faria (2005) que são a *capacitação dos atores* e a *vontade dos(as) gestores(as)*. A autora



analisou o processo de implantação do Orçamento Participativo no estado do Rio Grande do Sul (OP-RS). Entre os achados de pesquisa, Faria (2005) apontou como maior limitação do Programa a dificuldade que os atores envolvidos tinham de entender as questões que compunham o programa, tais como critérios, metodologia e conteúdo. Esse fator, de acordo com a autora, prejudicou o principal objetivo do OP-RS que era democratizar o processo decisório, permitindo a todos entenderem as questões sobre as quais estavam deliberando.

Nesse sentido, a autora aponta para uma responsabilidade que o órgão proponente, no caso a administração estadual, tem: capacitar os atores – tanto governamentais quanto população – para democratizar esse conhecimento, permitindo que os participantes estejam de fato aptos a discutir as decisões referentes ao orçamento estadual.

Já foi discutida acima a influência da administração para o êxito dos processos participativos. Agora será discutida a *importância do gestor público* a partir do seu envolvimento com o desenvolvimento virtuoso da participação. Essa variável se mostra um fator importante a partir da tese de Faria (2005).

Por meio de suas pesquisas, a autora demonstra que há uma necessidade de que os governantes tenham disposição para promover processos participativos. Ela se coloca pelas seguintes razões: 1) sem isso, não há implementação de processos participativos; 2) e, portanto, não se estabelece uma cultura participativa.

A autora justifica a existência desse elemento, ao analisar o OP-RS, que foi implantado pela vontade política de gestores públicos petistas. Com a troca do governo estadual, a nova gestão que tinha outra visão de como gerir a coisa pública, não deu continuidade ao OP-RS.

Todos esses fatores se relacionam com mais uma variável proposta por Souza (2016). O autor trata em sua tese de outro aspecto importante da participação: as *capacidades estatais* para a participação. Isso significa compreender os recursos organizacionais necessários à interação sociedade-estado. De acordo com Souza (2016), as capacidades estatais compreendem quatro recursos: 1) os institucionais, 2) os políticos, 3) os administrativos e 4) os técnicos. No seu estudo sobre as Conferências Nacionais, o autor focou nos aspectos técnicos que dão condições para que o Estado promova a participação social de qualidade e estão relacionados aos conhecimentos próprios do desenho do processo participativo e seu desenvolvimento. Segundo o autor, o “desconhecimento



técnico metodológico para o desenho e desenvolvimento de processos participativos, acaba por provocar a gestão inadequada ou ineficiente de tais processos, diminuindo, assim, a qualidade da participação” (SOUZA, 2016, p. 58). Por outro lado, eles influenciam positivamente o modo como se dará a interação, a estrutura necessária e a forma de mediação da conversa.

Entre as habilidades técnicas, o autor destaca as capacidades conversacionais, que vão influenciar o modo de interação entre os participantes, o ordenamento da pauta, das falas, o modelo de estimular as conversas, as formas de registro, a gestão do tempo e a organização do ambiente, de forma a privilegiar os fluxos conversacionais.

O autor destaca que “para que a participação aconteça com qualidade, é preciso ter condições de ação e saber fazer para que haja oportunidade para os participantes se expressarem livremente e convergirem em deliberações coletivas” (SOUZA, 2016, p. 59). A partir do exposto, e relacionando a possível contribuição dessa variável para uma maior participação social no Programa Melhoria da Educação no município de Juquitiba, buscou-se entender a forma como o processo participativo foi estabelecido e conduzido no município pesquisado.

Assim, dentro das variáveis que se encaixam na *dimensão institucional*, foram explorados os aspectos técnicos do processo de revisão do plano municipal de educação, e como eles se apresentaram no contexto de participação.

Nas duas primeiras variáveis - *fomento das instituições e formato institucional* -, que trata dos contextos institucionais como importantes para o fortalecimento dos grupos sociais, percebeu-se os entrevistados conheciam as instituições participativas existentes no município e que participavam de, pelo menos, uma delas.

Não foi papel desse trabalho avaliar se essas instituições participativas elencadas pelos entrevistados (Conselho de escola; APM; CME; CMDCA; Conselho da Promoção Social; entre outras), de fato atuam com participação ampla da sociedade civil, ou estão restritas à participação mais governamental. Mas as entrevistas apontam que elas exercem alguma influência, tanto que foram fortemente citadas.

A análise das informações que constam no quadro 5, exposto acima, aponta que não havia uma paridade efetiva de sociedade civil e poder público no Comitê Local. Contudo, na percepção dos entrevistados, especialmente daqueles que não

eram professores municipais ou representantes da Semec, todos os participantes tinham a oportunidade de opinar. Segundo os entrevistados, as decisões eram alcançadas por meio de consenso, e a forma como as questões eram expostas permitia a todos entender o que estava sendo debatido, como pode ser observado nas falas abaixo:

Depois de muito debate. A gente lia, relia, usava todos os meios técnicos que tinha, livro, essas coisas. Foram poucas coisas que precisou de votação, a maior parte era consenso. (Representante dos funcionários de escolas).

Sim, todos conseguiam compreender o que era debatido. Mesmo eu que não era da Educação Infantil, quando discutia algo da educação infantil eu conseguia entender e opinar. (Representante da Rede Estadual de Educação).

Dessa forma, a partir das falas dos entrevistados, é possível constatar que as formas como os responsáveis pela entrega do PME revisado organizaram o Comitê Local, os espaços de participação e de exposição das ideias, permitiram que houvesse uma participação ativa dos seus membros, fazendo-se valer de todas as opiniões, uma vez que as decisões eram alcançadas por meio de consenso e não apenas votação.

Além disso, considera-se interessante a forma encontrada para envolver todos os participantes (cerca de 377 pessoas) no espaço da Conferência. As pessoas se pré-inscreviam nos grupos de discussão (grupos temáticos) nos quais desejavam atuar (figura 4, abaixo). No dia do evento, esses grupos discutiam, a partir do documento base, aquele tema e propunham alterações que podiam ser aditivas; substitutivas; supressivas; redacional ou propositiva e que eram então votadas em plenária a partir de cartões que os convidados recebiam – vermelho para sinalizar que não estavam de acordo, e verde, concordância. Na figura 5, abaixo, há o exemplo de uma alteração solicitada por um dos participantes. A solicitação poderia ser feita em grupo ou até mesmo individualmente. Pelo exposto, pode-se dizer que nos espaços de reunião do Comitê Local e da Conferência Municipal havia oportunidade de fala e construção coletiva.

De acordo com informações passadas pela supervisora de ensino na época da revisão do plano, na Conferência, o PME foi alterado em 30%.

FIGURA 4 - FICHA DE INSCRIÇÃO NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA**  
Estado de São Paulo  
Secretaria Municipal de Educação e Cultura

**CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - "Construindo uma Política Democrática de Educação"**  
**FICHA DE INSCRIÇÃO**

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: E.M. Paulino Bueno Cargo/Função/Profissão: Prof. Assistente

Endereço: \_\_\_\_\_

Município: Juquitiba CEP: 06950-000

Telefone: \_\_\_\_\_ Celular: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Representante da: ☐ Sociedade Civil ☒ Área Governamental ( )

Escolha apenas um Eixo Temático do seu interesse para o trabalho em grupo:

1- Educação Infantil – modalidade Creche ( )	2- Educação Infantil – modalidade Pré-escola ( )
3- Ensino Fundamental (séries iniciais) ( )	4- Ensino Fundamental (séries finais) ( )
5- Ensino Médio e Técnico Profissionalizante ( )	6- Educação Especial e Inclusiva ( )
7- Educação de Jovens e Adultos ( )	8- Educação em Tempo Integral ( )
9- Educação Ambiental <input checked="" type="checkbox"/>	10- Valorização dos profissionais da Ed. e Apoio Escolar ( )

FONTE: Arquivos da SEMEC. Informações pessoais foram suprimidas pela autora.

FIGURA 5 - FICHA DE APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PME DURANTE A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA**  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

**CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - "Construindo uma Política Democrática de Educação"**  
Plano Municipal de Educação (PME) 2011-2020  
Data: 06/06/2011

Nome do autor: Luiza Siqueira de Jesus Gomes  
CPF: 01431816135  
Endereço: Rua Municipal, s/n, Jd. Santa Cruz

DETALHES:

☐ Emenda política

☐ Emenda constitucional

☐ Emenda legislativa

☐ Emenda institucional

☐ Emenda programática

Assunto: 2 - Garantia de continuidade do ensino  
de ensino médio, visando a continuidade  
para o ensino fundamental, visando a  
continuidade do ensino

Assunto: Garantia de continuidade do ensino  
de ensino médio, visando a  
continuidade do ensino

PARTE DA FUNDADA PMA:

☐ Sim ☒ Não

☐ Sim ☒ Não

FONTE: Arquivos da SEMEC. Informações pessoais foram suprimidas pela autora.

No que diz respeito à primeira variável trazida de Faria (2005), *vontade dos gestores*, e considerando que a formação do Comitê Local para a revisão do plano municipal de educação estava diretamente associada ao Executivo municipal responsável pela pasta da educação, uma participação ampliada passava pelo interesse em promover um espaço de debate.

Em relação ao processo de construção do 1º PME de Juquitiba, foi observado que a gestora no momento, realmente, teve uma influência grande nesse processo pelas suas crenças pessoais, que gerou uma experiência participativa que se perpetuou quando da revisão do plano. Em relação ao processo de revisão do PME, embora o secretário não tenha aceitado ser um dos entrevistados para a presente pesquisa, as falas dos entrevistados indicam que a experiência participativa que foi vivenciada na construção do PME de Juquitiba 2003-2013 parece também ter influenciado positivamente a participação na revisão do PME 2014-2024, por meio da supervisora de ensino, que ficou encarregada de todo o processo de revisão. Nas entrevistas com a secretária em cargo na época da construção do plano e com a supervisora de ensino responsável pela revisão do PME, fica muito evidente o desejo de envolver, de conseguir uma participação ampliada, de entender o papel que ocupavam:

Para a gente da educação, conseguir essa parte foi bastante interessante. Foi um trabalho que eu não esqueço [...]. Se tivesse que fazer de novo, logicamente você já aprendeu muito, corrigiria algumas coisas, mas faria de novo, porque acho que é importante. [...]. Quando não tem uma população que chega para você e fala que posso conversar, posso contribuir, então você tem que ir e explicar: “olha estamos falando sobre isso, vai refletir na vida do seu filho, venha conversar com a gente”. “Ah eu não sei o que falar sobre isso”. “Sim, eu vou te mostrar que a sua contribuição pode ser muito importante, que você vai falar, vai se sentir bem”. Então, fazer todo esse papel, além de ter que colocar aquilo tudo no papel, tem que fazer todo esse trabalho que é de convencimento de participar. A outra parte que dá muito trabalho é lidar com opiniões diferentes também, você tem que estar preparado, porque é difícil estar preparado para tudo isso, mas para ouvir tudo isso e saber que precisa de um consenso para se escrever um documento. (Supervisora de ensino PME 2014-2024).

Na criação da rede, foram sendo criados os conselhos, a APM. Havia uma mobilização grande para adquirir informação, capacitação, porque ninguém tinha muita certeza de nada. [...]. Eu era muito jovem, eu tinha um ideal muito claro de sociedade, de construir, de participar, de dar a minha colaboração pessoal para a construção daquela sociedade. A sociedade se dá pelas legislações, instituições que estão sendo construídas. Então, eu tinha ali um canteiro. Como eu tinha esse perfil jovem, muito empreendedora, muito atenta com o estudo, então eu tinha muita confiança para convencê-lo [prefeito] de que não tinha nada a temer. [...]. Na época a gente chamava todas as instituições que não tinha a ver com educação, mas tinha a ver com crianças, com adolescentes para discussão: tipo Rotary, Conselho da Segurança Pública, pastores das igrejas. Tinham lugar separado, preparava material, deixava pessoas da educação ali para esclarecer, dar estrutura formativa, para elas não perderem o interesse e irem embora. (Secretária de educação PME 2003-2013).

Já em relação à segunda variável trazida por Faria (2005), *capacitação dos atores*, as entrevistas permitem perceber que, embora apenas um grupo, o G2, participasse das capacitações fornecidas pela ONG realizadora do Programa, houve um cuidado dos organizadores e demais envolvidos em garantir que todos estivessem aptos a discutir os temas para poderem participar das decisões. Essas ações permearam tanto o processo de construção quanto o de revisão do plano, permitindo construir esse legado de informações e de conhecimento.

Assim, porque eu não sou da educação e tem coisas que não entendo muito. Mas, dentro do possível, o pessoal do Manacás [escola municipal] que estava comigo, eu perguntava alguma coisa para eles e eles esclareciam para mim. (Representante dos pais de alunos).

(Quais os momentos que as pessoas tinham para discutir o plano?) Na verdade era nos HTPCS [hora de trabalho pedagógico coletivo], porque tinha 6h de HTPC por semana. Nesse momento reunia todos os professores para poder dar opinião e poder pontuar as lições de casa. A LDB definia a construção do plano municipal. Ai a partir disso nós também começamos a definir a construção do plano municipal. Estudamos muito documentos, estudamos o que alguns pensadores falavam sobre o assunto. Eu digo estudamos, os professores, os supervisores. E enquanto secretária o que eu pensei como gestão daquilo foi inserir os professores o máximo. Então a gente propôs grupos de estudo por escola. Cada escola ficou com um tema de estudo do plano. Primeiro estudamos o que tinha que fazer parte do plano, a partir do plano nacional. (Secretária de educação PME 2003-2013).

Por fim, a variável *capacidades estatais*, estudadas a partir de Souza (2016) que trata da influência das habilidades técnicas e conversacionais dos atores estatais no modo de interação entre os participantes, foi também um fator positivo no processo de revisão do PME de Juquitiba. A forma como a supervisora de ensino,

que era quem, em geral, mediava os encontros, conduzia o processo, era percebida como positiva por membros do Comitê:

Eu acredito muito na pessoa que estava mediando, porque se ela não tem aquele pulso, aquele conhecimento pra fazer isso... Tanto é que tinham algumas reuniões que você via que não eram tão... (Dependia da pessoa que estava mediando?) Sim. Dependendo de quem fosse, funcionava melhor. Conseguia esclarecer melhor e a chegar mais rápido a um resultado. (Representante da rede estadual de educação).

Quem vai mediando, tem que saber a organização daquela reunião para manter o interesse das pessoas. Na época quem mediava era a supervisora de ensino e ela era boa nisso. (Representante do CME).

Percebe-se que a forma como a pessoa media é importante para que as pessoas mantenham o seu interesse na participação. Ter claro o resultado que se pretende chegar, dividindo-o com o grupo, e guiar as discussões para esse fim são habilidades necessárias e existentes nos atores do processo.

As variáveis estudadas na *dimensão institucional* estiveram todas presentes no processo de revisão do PME. Por também poderem ter sido encontradas no histórico da construção do PME 2003-2013, é possível que esse processo possa ter gerado precedentes positivos para a experiência estudada. Portanto, a afirmação de Rennó (2013) da importância do papel do Estado no fortalecimento da sociedade civil e na criação e fomento desses espaços, mostrou-se especialmente relevante, pois as variáveis institucionais, possivelmente, trouxeram as contribuições mais significativas para a ampliação da participação social na revisão do PME de Juquitiba/SP.

Uma variável implícita, quando se trata de *dimensão institucional*, é a vinculação a verbas que a legislação traz para garantir a participação (pelo menos do ponto de vista normativo). Considerou-se importante falar sobre essa questão, pois ela apareceu, espontaneamente, nas falas de duas entrevistadas, quando elas citaram a criação de duas instâncias participativas (APM e Conselho de Educação):

A Associação de Pais e Mestres é outro órgão que temos aqui na escola. A associação também tem representantes de todos os segmentos, e é o que faz com que a escola tenha possibilidade de participar dos projetos. Se a nossa APM não é ativa, regularizada, não recebe verbas do governo. Não pode pedir nenhum projeto. Então, temos que ter tudo regularizado, cartório, registro. (Representante da rede estadual de educação).

Sim, nessa época o primeiro cuidado que a gente teve foi o de criar o Conselho, até porque nesse momento o Fundeb estava atrelado à criação do conselho. Para chegar nesse ponto de estudar a criação do plano de educação, a gente teve que construir com o conselho. (Secretária de educação PME 2003-2013).

Embora a simples existência não seja garantia de uma participação social efetiva nesses espaços, ela ao menos garante uma possibilidade de participação.

No quadro 10, abaixo, estão elencadas as variáveis reunidas na dimensão institucional e a influência de cada uma para a participação

QUADRO 10 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Dimensão (Silva 2007)	Variáveis	Autores	Grau de influência no estudo de caso
Institucional	Capacitação dos atores	Faria (2005)	Médio
	Envolvimento do gestor	Faria (2005)	Alto
	Fomento das instituições	Rennó (2003)	Alto
	Capacidades estatais	Souza (2016)	Alto
	Formato institucional	Tatagiba (2004); Faria e Ribeiro (2010)	Alto

FONTE: A autora

#### 7.4 A DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA

A última dimensão de análise da participação abordada por Silva (2007) é a *socioeconômica*, cujo foco de análise são os “padrões de distribuição da riqueza, as formas de distribuição espacial da população e de ocupação do território, as estruturas econômicas existentes, as condições de acesso a bens e serviços públicos” (SILVA, 2007, p.490).

Nessa dimensão, insere-se o estudo de Avelar (2007) no qual quatro modelos buscam responder algumas hipóteses para explicar o porquê de alguns indivíduos envolverem-se nas discussões políticas, sendo um deles a questão socioeconômica. O primeiro modelo defende a educação política como fator de impulso para a maior participação. Assim, à medida que as pessoas participam, elas se dão conta da sua condição de desigual e, assim, tendem a participar mais. O



outro modelo é o da escolha racional, de Olson<sup>13</sup>, que defende que indivíduos participam quando eles enxergam vantagem nessa participação. Além desse, há também o modelo da identidade que afirma que a participação é construída nas redes e experiências de participação. Assim, as redes estabelecidas na ação coletiva determinam as identidades pessoal e coletiva dos seus membros, que se reconhecem no convívio político. E, por fim, retomamos o modelo da centralidade, já citado anteriormente, em que a autora defende que a intensidade da participação varia de acordo com a posição social do indivíduo: “quanto mais central, do ponto de vista da estrutura social, maior a participação e maior o senso de agregação” (AVELAR, 2007, p. 271). Nesse sentido, a *centralidade* se apresenta maior em indivíduos com mais recursos materiais e simbólicos. Dentro desse modelo, tem-se a explicação de que a participação é menor entre os menos privilegiados, fazendo-se necessária a intermediação de algum agente mobilizador.

A questão *socioeconômica* também é levada em conta por Klesner (2007) em sua pesquisa. Para o autor, cidadãos com mais recursos tendem a se engajar mais politicamente, pois podem contribuir financeiramente, e o receio dos riscos políticos a que estão sujeitos os fazem atuar nessa esfera. Embora o autor não faça uma distinção em relação ao tipo de participação ao qual se refere ao analisar as diversas variáveis, é possível entender que esse fator socioeconômico está mais relacionado com a participação política dentro do sistema representativo e não à democracia participativa. Klesner (2007) também defende uma relação entre participação e o nível educacional. Para o autor, cidadãos com mais anos de acesso à educação participam mais do que cidadãos com menos. Isso porque a educação, direta ou indiretamente, contribui para o desenvolvimento das habilidades necessárias para a participação, como: a fala e a escrita, o entendimento do cenário organizacional, a assunção de uma posição mais de comando. Essa visão está muito relacionada a um entendimento elitista da participação social que privilegia o conhecimento técnico para deliberações políticas, conforme já discutido.

Além da questão socioeconômica na perspectiva individual, há também um estudo feito que relaciona a participação com a *capacidade administrativa e*

---

<sup>13</sup> Mancur Olson está entre os autores cujas teorias surgem a partir da segunda metade do século XX para tentar explicar o que leva os indivíduos a tomarem certos tipos de ação. Utilizando dados empíricos, a teoria da escolha racional de Olson pressupõe que os indivíduos são autointeressados e, portanto, a ação coletiva seria um somatório das racionalidades individuais (Scheeffer, 2013). A sua obra *The logic of collective action: public good and theory of groups*, publicada pela Harvard University Press em 1965, traz os fundamentos e dados que embasam a teoria da escolha racional.



*financeira governamental* feito por Pires e Vaz (2010). Os autores propuseram uma avaliação comparativa entre municípios com alto e baixo níveis de institucionalização da participação, confrontando-os em termos de oferta de serviços públicos, capacidade administrativa e de gestão.

Para classificar os municípios pesquisados, os autores utilizaram o Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP), construído a partir da relação entre quatro fatores: 1) densidade, ou quantidade de instituições participativas (IPs) que existem no município; 2) diversidade, que vai considerar a variedade e número de áreas de políticas públicas nas quais se encontram as IPs e os métodos de participação acumulados; 3) durabilidade, que vai entender qual a vigência continuada dessas IPs para além do intervalo entre gestões municipais; e, por fim, 4) potencial deliberativo, que vai considerar qual o potencial para efetiva deliberação das pautas pelos participantes da IP.

Nesse estudo, Pires e Vaz (2010) identificaram uma relação positiva entre participação e dados sociodemográficos; capacidade administrativa e de gestão; e planejamento e provisão de serviços públicos.

Embora os autores defendam que essa relação positiva derive da participação, ou seja, municípios com alto IMIP apresentam melhores resultados em termos de políticas públicas, a relação pode ser inversa. Nesse sentido, é possível que municípios com melhores índices dos seus serviços públicos (saúde, educação), apresentem melhores resultados na participação de sua população, uma vez que já vivenciam uma melhor estruturação administrativa.

Por fim, os estudos de Grazia e Ribeiro (2003) que levantaram várias informações sobre os Orçamentos Participativos em todo o Brasil indicaram que os municípios da pesquisa apresentavam, na comparação com os demais municípios brasileiros, uma receita tributária mais sólida, com grande transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é um indicativo de consumo e riqueza. Dessa forma, eles sugerem que há uma relação entre a *ocorrência de experiências participativas e características socioeconômicas*.

Para avaliar se as variáveis apresentadas dentro da dimensão socioeconômica se relacionam com o objeto de estudo, foram levantados dados secundários a respeito das questões sociais e econômicas do município pesquisado, e também foram consideradas falas relacionadas a esse tópico.

Primeiramente, serão apresentados os dados do município de Juquitiba e, em seguida, uma leitura desses dados, a partir das variáveis. Em relação às informações mais relacionadas à qualidade de vida, os dados de 2014 do Seade indicam que no Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Juquitiba é incorporado ao grupo 4 – de municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade. Esse índice é similar ao Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas e considera três componentes: longevidade, renda per capita e escolaridade. O que o diferencia é que a combinação desses três fatores ordena em cinco grupos de acordo com a avaliação – alta, média ou baixa – recebida pelo município a partir de seus indicadores. Sendo o grupo 1 aquele com melhores indicadores sociais e riqueza e o grupo 5, com o pior nos dois parâmetros (ALSP, 2018). Como não há uma média do IPRS da região metropolitana de São Paulo e da região do Vale do Ribeira, não é possível dizer de qual das duas realidades Juquitiba mais se aproxima. Em relação ao índice de desenvolvimento humano do município (IDHM) apurado em 2010, Juquitiba apresenta o valor de 0,709, frente a uma média do estado de 0,783, mas muito similar à média dos municípios que integram a região do Vale do Ribeira, que é de 0,701.

Em relação aos dados econômicos, o PIB do município, considerando dados de 2015 (Seade, 2018), é de 441.964,17, o que representa um PIB per capita de 14.977,77. Os empregos formais do município estão divididos em agricultura, pecuária, produção floreal e pesquisa (0,77%); indústria (8,87%); construção (1,31%); comércio e reparação de veículos automotivos (27,04%) e serviços (62,02%), conforme dados apurados pela Seade em 2017. Importante ressaltar que os dados acima, contemplam apenas os empregos formais.

Quanto aos dados de Habitação e Infraestrutura Urbana, apurados em 2010, são analisados os níveis de atendimento de coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto sanitário. Em todos, Juquitiba se enquadra no grupo de piores índices do estado, sendo o mais alarmante o de esgoto sanitário no qual há uma discrepância grande em relação à média estadual, conforme tabela 1, abaixo.

TABELA 1 - DADOS COMPARATIVOS DE HABITAÇÃO E INFRAESTRUTURA

	Juquitiba (%)	Estado de SP (%)
Coleta de lixo	95,08	99,66

Abastecimento de água	74,86	97,91
Esgoto sanitário	28,83	89,75

FONTE: Seade (2018)

Os últimos índices analisados foram os relativos à educação, tendo sido considerados dois dados do Seade (2018) apurados em 2010 que são a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Em relação à taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, o percentual do município de Juitituba é de 10,83% frente a uma média do estado de 4,33%. A discrepância é menor no percentual de alunos de 18 a 24 anos com, pelo menos, ensino médio completo, que é de 54,74%, enquanto a média estadual é de 57,89%. Já em relação aos dados do IDEB de 2017 apurados pelo INEP (2018), Juitituba apresenta resultados melhores do que do estado, conforme tabela 2, abaixo:

TABELA 2 - DADOS COMPARATIVOS DO IDEB REFERENTE AO ANO 2017

	Juitituba	Estado de SP
4ª série/5º ano	6,9	6,5
8ª série/9º ano	5,3	4,9
3ª série – ensino médio	4,1	Não existem resultados

FONTE: INEP (2018)

Em relação aos dados, percebe-se que, embora o município não alcance altos níveis de riqueza e que, na categoria de Habitação e Infraestrutura Urbana, apresente índices baixos, no quesito social, os índices apresentados - IPRS, IDHM, IDEB – não apresentam um valor muito discrepante da média do estado de São Paulo, tendo, inclusive, um dos índices maior, como é o caso do IDEB.

Portanto, em relação à variável *capacidade financeira do município e características na provisão de serviços públicos*, pelos dados apresentados de Juitituba, percebe-se que é um município com índices baixos em relação a esses dois parâmetros, embora seus dados educacionais não sejam muito discrepantes da média estadual. Assim, não parece que essas variáveis tenham relação com a participação na revisão do plano municipal de educação.

O que ficou evidente em relação a esse tópico foi o *modelo de centralidade*, defendido por Avelar (2007), no qual os recursos simbólicos têm uma influência na

participação. Esses recursos simbólicos foram muito relacionados ao acesso à educação, tanto em relação ao indivíduo quanto em relação a um grupo. Na fala abaixo, o entrevistado foi questionado se havia um histórico de gestões participativas do município:

Algumas áreas muito mais que as outras. **A da educação por ter professores que estudaram um pouquinho mais**, então acho que a tendência de saber do que está falando, fazer o direcionamento é mais fácil. (atual Secretário de Educação, grifo nosso).

Ainda em relação à questão de haver uma gestão participativa no município:

Nos últimos 8 anos, muito mais do que foi antes. Há uma participação. A gente sempre ouve falar das Comissões, dos Conselhos, até mesmo a participação, se pensar assim em reuniões na Câmara Municipal, acontece muito mais. **E acho que isso é em decorrência da escolarização do pessoal. Antes muita gente achava que não poderia participar, porque “olha, não tô naquele nível pra chegar lá, assistir a uma reunião, não vou entender”**. Então, como a educação no município foi melhorando, as pessoas se escolarizaram mais e agora elas participam. (Representante dos diretores de escola, grifo nosso).

Já em uma perspectiva individual, fica claro que essa é uma barreira para indivíduos com baixa posição social. Na fala abaixo, a pergunta feita à entrevistada foi o que a levou a participar do Comitê Local:

Na hora eu fiquei resistente, porque eu falei pra Samara [diretora da escola que a convidou para participar], eu não entendo muita coisa. E é fácil você expor suas ideias para um grupinho ali da comunidade e aí é difícil você... **Eu não entendo nada de educação, eu mal ajudo os meus filhos**. (Representante dos pais de alunos, grifo nosso).

Portanto, na dimensão socioeconômica, as variáveis *capacidade financeira* e *características na provisão de serviços públicos* não se mostraram relevantes como influência na participação social. Por outro lado, o fato de possuir baixos recursos econômicos e simbólicos é visto como um limite para a participação, conforme aponta o *modelo de centralidade*.

Encerrando a apresentação das variáveis estudadas e sua relação com a participação social no estudo de caso analisado, o quadro 11, abaixo, apresenta as variáveis analisadas dentro da dimensão socioeconômica.

QUADRO 11 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA

<b>Dimensão (Silva 2007)</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Autores</b>	<b>Grau de influência no estudo de caso</b>
Socioeconômica	Capacidade financeira dos municípios	Grazia e Ribeiro (2003)	Baixo
	Características na provisão de serviços públicos	Pires e Vaz (2010)	Baixo
	Características socioeconômicas	Avelar (2007); Klesner (2006)	Alto

FONTE: A autora

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, entende-se que a participação social é uma condição essencial para o exercício democrático, em se considerando, especialmente, o modelo democrático participativo almejado no Brasil, que tem na CF/88 as principais demonstrações desse desejo.

Contudo, a participação social é um fenômeno complexo, afetado por diversas variáveis para se chegar até a sua efetivação. A lista dessas variáveis cresce a cada dia, à medida que os estudiosos buscam identificar nas experiências, o elixir da participação.

Dentro do estudo de caso analisado, foram utilizadas variáveis, estudadas por diversos teóricos, para avaliar como elas podem ou não ter contribuído para o alcance de uma participação social ampliada dentro do processo de revisão do plano municipal de educação em Juquitiba/SP.

A partir dessas variáveis elencadas, buscou-se, em cada uma delas, entender como esses elementos estiveram relacionados durante a experiência de participação social proposta para a revisão do plano municipal de educação que ocorreu impulsionada pelo Programa Melhoria da Educação no município de Juquitiba. Elas foram consideradas, pois tiveram algum destaque em estudos anteriores, já que se apresentaram como elementos que contribuíram para uma maior participação social. O quadro 12, abaixo, traz uma síntese da influência de cada variável no estudo de caso, considerando o que foi possível avaliar a partir de entrevistas, documentos da Semec e dados do município de Juquitiba/SP.

QUADRO 12 – SÍNTESE DAS VARIÁVEIS POR DIMENSÃO E GRAU DE INFLUÊNCIA

Dimensão	Variáveis	Autores	Grau de influência no estudo de caso
Associativa	Tradição participativa em associações secundárias	Faria (2008); Klesner (2006)	Baixo
	Modelo identitário	Vaz (2013)	Baixo
Política	Cultura e tradição política	Avritzer (2010) Wampler e Avritzer (2002)	Alto
	Influência partidária; e administração municipal	Wampler e Avritzer (2002)	Baixo; Alto
	Orientação política	Klesner (2006)	Médio
	Conflito	Araújo (2010)	Médio

Institucional	Capacitação dos atores	Faria (2005)	Médio
	Envolvimento do gestor	Faria (2005)	Alto
	Fomento das instituições	Rennó (2003)	Alto
	Capacidades estatais	Souza (2016)	Alto
	Formato institucional	Tatagiba (2004); Faria e Ribeiro (2010)	Alto
Socioeconômica	Capacidade financeira dos municípios	Grazia e Ribeiro (2003)	Baixo
	Características na provisão de serviços públicos	Pires e Vaz (2010)	Baixo
	Características socioeconômicas	Avelar (2007); Klesner (2006)	Alto

A perspectiva pela qual esse trabalho partiu foi a de uma orientação autônoma e não obrigatória de fazer participação social. Embora a participação na política pública de educação, especialmente na construção dos planos de educação (municipal, estadual e nacional), seja uma prerrogativa da legislação, a lei não define como essa participação deve ser. Portanto, a forma como essa participação desenhou-se no sentido da pluralidade proposta para o grupo de trabalho responsável pelo planejamento decenal da educação municipal foi o que levou a pesquisa a ser feita no município de Juquitiba, em detrimento dos demais que participaram, ao mesmo tempo, do Programa Melhoria da Educação e recebendo as mesmas diretrizes.

A partir dos resultados da pesquisa, percebeu-se que as variáveis elencadas na dimensão institucional tiveram um papel importante no alcance do PME e na sua construção coletiva. Isso não significa que outras variáveis não tenham influenciado ou não sejam importantes, mas, no estudo de caso analisado, verificou-se que o impulsionamento institucional para propor os espaços e a forma como a participação iria acontecer teve grande relevância. E esse impulsionamento deu-se por meio das pessoas que ali atuavam, no que elas acreditavam e no quanto elas estavam dispostas e empenhadas em fazer a participação acontecer.

É importante deixar claro que, pela análise documental e entrevistas realizadas, constatou-se que algumas questões postas pela teoria democrática participativa ainda não ocorrem em sua totalidade, como a paridade – sociedade civil e área governamental – e um forte entendimento de prevalência do domínio técnico. Nos parágrafos seguintes, foram pontuadas essas ressalvas para que depois sejam

feitas considerações contrárias, e se possa discutir a questão dos parâmetros da participação social.

Em um primeiro olhar, na listagem dos representantes do Comitê Local, parece que há uma tentativa de inserção da sociedade civil por meio dos Conselhos Municipal de Educação, de Alimentação Escolar e dos Direitos da Criança e do Adolescente, além dos representantes dos pais e da Câmara Municipal. Contudo, durante as entrevistas, percebeu-se que os representantes dos conselhos eram todos funcionários da educação, como foi descrito nas funções no quadro 5.

Considerando que os Conselhos têm, a priori, uma relação paritária, é possível indagar: por que não foi selecionado um conselheiro que não atuasse na secretaria de educação para, assim, contar com uma participação social mais plural? A consideração em relação a membros dos diversos conselhos existentes no município relacionados à educação é importante. Contudo, o fato de ser funcionário da secretaria deixa em aberto a questão de até que ponto ele está exercendo seu papel de conselheiro ou de representante governamental.

Além disso, considerando o que foi informado durante as entrevistas que cada escola possui uma Associação de Pais e Mestres (APM) e um Conselho Escolar, também é questionável o fato de não terem sido nomeados representantes dessas instituições de cada uma das escolas como foi feito no caso dos docentes, em que houve a nomeação de um por escola. Portanto, dos 32 membros do Comitê Local, apenas três estavam de fato representando a sociedade civil: representantes de pais de alunos (mas como titular e suplente) e o vereador, que tem como função inerente ao cargo representar a população do seu município.

Na Conferência, percebeu-se que esse desafio foi novamente vivenciado, uma vez que o número de representantes da sociedade civil e da área governamental foi bastante desproporcional, conforme sintetiza o quadro 12, abaixo.

QUADRO 13 - QUANTITATIVO DE PARTICIPANTES DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

<b>Representante da:</b>	<b>Número de representantes</b>	<b>Percentual</b>
Sociedade civil	62	16%
Área governamental	315	84%
Total	377	100%

FONTE: Elaborado pela autora com base nas fichas de inscrição da Conferência Municipal de Educação de Juquitiba



Contudo, é interessante perceber que há um entendimento em relação a regra de paridade, dentro das instituições participativas, e, mais do que isso, um desejo e até uma crença de que ela estivesse ocorrendo. Pois, quando questionada sobre como foi definido o número de representantes de cada instituição, a supervisora de educação, na época da revisão do plano, respondeu:

Titular e suplente, era essa a regra mesmo. Tentando fazer a paridade: 50% governo e 50% sociedade civil. (Supervisora de educação).

Durante a fala, percebeu-se que não havia uma tentativa de manipular a informação, mas que essa era uma crença genuína. Depois foi percebido que se imaginava que diretores fariam esse papel de trazer a fala, a voz de toda a comunidade:

Conversamos com os diretores, e para mim estava muito claro isso, que a escola faria as informações chegar até a ponta, o máximo possível. Então nós nos reuniríamos aqui, mas queríamos que as reuniões entre as equipes fossem feitas nas escolas com professores, funcionários e com a participação dos pais. Não é fácil, nem todo mundo tem abertura, a gente sabe disso, mas era a forma que tínhamos no momento de alcançar a sociedade naquele momento, a população toda, o máximo que a gente conseguisse. (Supervisora de educação).

Portanto, ainda que essa participação plural, no sentido de trazer diversidade de olhares para as decisões, especialmente de pessoas fora da secretaria de educação, não tenha sido oficialmente atingida, ela foi buscada quando se pensou nos espaços de revisão do PME.

E, embora o poder público tenha essa atribuição legal de tornar os processos de discussão de políticas públicas mais participativo, é preciso considerar que a tarefa de envolver um número grande de pessoas é custosa para a pessoa que precisa orquestrar a construção do documento, de modo participativo, passando ainda pelas instâncias de aprovação. Observa-se isso, claramente, na fala da Coordenadora de educação, que era uma das representantes da Semec durante a revisão do plano:

Muita gente sabe da importância da participação, eles falam o quanto é importante, mas quando veem o trabalho que dá, para fazer uma participação de qualidade, geralmente se retrai um pouco e deixa. (Coordenadora de educação).

No próprio caso da Conferência Municipal de Educação, embora todo o corpo escolar - professores e funcionários - tenham sido convocados a participarem, o próprio ato de convocar não é uma tarefa fácil, pois precisa estar previsto no calendário escolar, além do planejamento de um evento de grande porte para públicos que estão em níveis diferentes do que se é esperado em termos de participação.

Outro ponto a ser considerado é que se enfatizamos o percentual de participação da sociedade civil em relação a área governamental, temos uma sensação de que houve uma pretensa participação, e não uma participação real.

Sendo assim, o que se propõe é que se vá além do olhar numérico para perceber que houve uma grande mobilização para o evento, uma vez que reuniu 377 pessoas. E, conforme já informado anteriormente, no dia da Conferência, o documento base foi alterado em 30%, o que leva a crer que houve espaço para a construção coletiva nas definições de políticas públicas municipais de educação.

Outro ponto de observação é que, embora houvesse muitos representantes da área governamental, eles também, em algum momento, são sociedade civil, como pais de alunos e moradores do bairro onde a escola se encontra. Inclusive, foi possível perceber em várias fichas de inscrição, como o exemplo constante no capítulo anterior (figura 5), que esse papel se confunde. Em vários casos, professores e funcionários da educação marcaram na ficha que eram representantes da sociedade civil e não a segunda opção: área governamental.

Assim, recorremos a Silva (2006) para entender essa distinção que é feita, regularmente, quando se analisa a participação social:

O conceito de sociedade civil delimita um campo heterogêneo de atores sociais, os quais podem apresentar os mais diversos tipos de representações e práticas em relação à democracia (divergindo, geralmente, até mesmo sobre o seu significado). A sociedade civil se caracteriza, assim, tanto pela diversidade quanto pela mudança, fazendo com que não haja uma “natureza” preestabelecida, mas sim um contínuo processo de construção, reprodução e transformação dos atores, a partir das configurações geradas pelo campo de relações que estabelecem. (SILVA, 2006, p. 175).

Assim, o conceito está mais no campo da relação que se estabelece e não, necessariamente, em um papel definido. Outro ponto que se faz importante é lembrar que a participação é um processo, portanto, em constante mudança. Dentro da fala de duas entrevistadas, é possível observar que elas reconhecem essa

dinâmica, principalmente, elas têm uma sensação de que a participação está se ampliando, o que parece ser extremamente positivo pelo o que se espera em termos de democracia participativa:

[Como você considera a gestão municipal de educação em termos de gestão democrática. Há espaço para os funcionários exporem suas opiniões, participarem?]

De um tempo para cá, muito mais. Nos últimos 8 anos, muito mais do que foi antes. Há uma participação, a gente sempre ouve falar das Comissões, dos Conselhos, até mesmo a participação se pensar assim em reuniões na Câmara Municipal, acontece muito mais. (Representante da rede estadual de educação).

Sim, eu vou falar para você, porque já são 28 anos na educação, vendo hoje, às vezes tem até demais. Você dá muita liberdade e isso dá trabalho. Mas a vida toda nós queríamos isso, essa liberdade. Tem gente que não gosta, mas a gestão democrática, é o caminho. E hoje está muito melhor do que 20 anos atrás, 10 anos atrás. (Representante do CME).

Considerou-se importante fazer essas pontuações, pois, como já foi citado acima no capítulo 4 - A participação social no Brasil, conforme Dagnino (2002), os parâmetros utilizados, frequentemente, para analisar a participação partem de uma expectativa e não das possibilidades e, por isso, é importante analisar os contextos no qual eles ocorrem. E, nesse ponto, mais do que avaliar a influência das variáveis, elas são um caminho que possibilita ao pesquisador, gestor público ou gestor de projetos, aprofundar sobre aquele local e entender as dinâmicas societárias, institucionais, socioeconômicas presentes. E, assim, ao entender sua ocorrência, conseguir planejar e propor ações que se comuniquem com aquela comunidade para conseguir ampliar a participação.

A presente dissertação não pretendeu avaliar todas as variáveis e entende que, entre as muitas pesquisas nesse campo existentes, ainda há muito a explorar. Embora, neste estudo de caso, tenha sido verificada a influência das variáveis da dimensão institucional para ampliar a participação social durante o processo de revisão do PME de Juquitiba, é muito possível que, em outros casos, o histórico, a composição social e outras questões que não foram abordadas sejam fatores que possibilitem uma maior participação. Portanto, as variáveis analisadas não devem ser consideradas como guia, no sentido de que o fortalecimento da variável vontade do gestor, necessariamente, levaria a uma maior participação.

Tendo esse trabalho como objetivo contribuir com projetos ou políticas públicas que busquem a participação social, espera-se que, a partir dessa análise, tenha sido possível fornecer um panorama das influências dessas variáveis e suas possibilidades de análise. Importa pontuar que o entendimento é de que a participação social é ainda um objetivo a ser alcançado e, portanto, deve ser analisada e planejada a partir de parâmetros reais e não esperados ou idealizados em relação ao alcance da participação dos sujeitos.

Importante destacar que uma limitação dessa pesquisa é o fato de somente um município ter sido pesquisado frente ao total dos que participaram do Programa Melhoria da Educação. O conhecimento dessa experiência em mais lugares, possivelmente, traria uma riqueza maior de informações. Portanto, como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se conhecer outros casos e, até mesmo, fazer uma análise comparativa a partir do que teve menor pluralidade.

Além disso, os fatos de o Programa ter se encerrado em 2014, e de ter havido eleições para o executivo municipal em 2016, geraram perda do histórico do Programa nos municípios, além de pouca parceria da nova gestão na busca e envio de informações. Assim, é possível que outros municípios tenham tido uma experiência de participação mais plural, mas que, devido à troca de gestão, perdeu-se dados e, portanto, não foi possível evidenciá-los.

## REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. **A construção e a revisão participativa de Planos de Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

AGUIAR, M. A. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

ALMEIDA JUNIOR, A.; NOGUEIRA, F. A gestão municipal da educação e o desafio da qualidade. In: DIAS, S.; BELLO, T. (org). **Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014. p.101-136

ALSP. Assembleia Legislativa de São Paulo. **Entenda o Índice Paulista de Responsabilidade Social**. Disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/iprs/estado.pdf>>. Acesso em 31 de outubro de 2018.

ARAUJO, C. República, participação e democracia. In: AVRITZER, L. (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez; Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 55 a 67.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. (org). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo: Unesp, 2007. p.261-289

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez; Belo Horizonte: UFMG, 2010. p.27-53

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002. p.105-140

BARBER, B. **Strong democracy: Participatory Politics for a New Age**. California: University of California Press, 1984.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BODIÃO, I. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **O Plano Municipal de Educação. Caderno de orientações**. Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os sistemas de ensino, 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em 4 dez. 2017

CÂMARA MUNICIPAL. Câmara Municipal de Juquitiba. Legislação. **Leis Municipais**. Disponível em: <<http://www.camarajuquitiba.sp.gov.br/index.php/legislacao/leis-municipais>>. Acesso em 02 de nov. de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara dos Deputados. **Histórico**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em 11 de abr. 2018.

CODIVAR. Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul. **Sobre**. Disponível em: <<http://www.codivar.org.br/sobre/>>. Acesso em 20 de set. de 2018

COELHO, V.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento regional. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007. p.97-126.

CONEB. Conferência Nacional da Educação Básica. **Documento final CONEB**. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

CURY, C. R. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n.1, p. 13-30, 2009.

DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

DIAS, S.; BELLO, T. (org). **Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010

FARIA, C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. 270 f. Tese (Ciências Humanas: Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. Disponível em: < [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/detalheobraform.do?selectaction=&co\\_obra=32656](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/detalheobraform.do?selectaction=&co_obra=32656) >. Acesso em 26 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: AVRITZER, L.; STARLING, H.; FARIA, C. F (org). **Democracia, república e participação: módulo I**. Belo Horizonte, MG: DCP/FAFICH/UFMG, 2008. p.75-93

\_\_\_\_\_. RIBEIRO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p.57-88

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário de verbetes**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/manifeto-dos-pioneiros-da-educacao-nova>>. Acesso em 11 de abr. 2018.

GADOTTI, M.; GUTIÉRREZ, F. **Educação Comunitária e Economia Popular**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GIL, A. Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara T. **Experiências do orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petropolis: Vozes, 2003.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOROCHOVSKI, R; CLEMENTE, A. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n.43, p. 127-157, 2012.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB: Resultados e metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em 31 de outubro de 2018.

KERSTNESTSKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. v. 18, n. 53, p-131-143, 2003.

KLESNER, J. Social capital and political participation in Latin America. **Latin America Research Review**. Texas, v. 42, nº 2, p.1-32, 2007

LESSA, R. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002. p.33-54

LOPEZ, F.; PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas In: **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p.565-585.



LUCHMAN, L. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: o desafio do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, n. 161, p.43-79, 2002.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal: Orgens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MEC. Ministério da Educação. **Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 9 de jan. de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2018

NEVES, A. V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E., TATAGIBA, L. (org). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007. p.395-420

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

PAULILO, M. Â. S. A pesquisa qualitativa e a história de vida. **Serviço social em revista**, Londrina, v. 2, n. 2, p.135-148, 1999.

PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E., TATAGIBA, L. (org). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007. p.421-452.

PIRES, R; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p.253-304.

RENNO, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a America Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 71-82, 2003.

VAZ, A. C. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características sócio-econômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 63-106, 2013.

SANTOS. B.S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: BOAVENTURA. S.S (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHEEFFER, F. Teoria da escolha racional: a evidenciação do *homo economicus*? **Em tese**, Florianópolis, v. 10, nº 1, p. 28-43, 2013.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de análise de dados. **Perfil Municipal de Juquitiba**. In: Informações dos municípios paulistas. Disponível em:<<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilmunestado.php>>. Acesso em 27 set. 2018.



SEADE. Fundação Sistema Estadual de análise de dados. **Informações eleitorais**. In: Sistema de Informações Eleitorais. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=ele\\_sel](http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=ele_sel)>. Acesso em 01 de nov. 2018a.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 313-333, 1993.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 156-179, 2006.

\_\_\_\_\_. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E., TATAGIBA, L. (org). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007. p.477-497

SOUZA, C. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de Conferências Nacionais**. 201 f. Tese (Ciência Política). Universidade de Brasília, 2016.

SOUZA, C. A.; CAVALCANTE, M. J. Padrões geográficos das coligações eleitorais no Brasil: uma análise pela perspectiva ideológica dos partidos políticos - 2002 e 2006. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS. 36º, 2012, Águas de Lindoia/SP. **Anais do evento**.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370

TEIXEIRA, L. "Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público". In: M. Mendes (Org.). **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006. p. 245-271

VIEIRA, P. F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, n.4, p. 249-309, 2006. (nº especial).

WAMPLER, B; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos I**. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA EXPLORATÓRIA**

1. Histórico do PME e a inserção da participação como um dos eixos do Programa
2. Conte um pouco sobre a trajetória de implantação do PME no Vale e como foi percebida a questão da participação.
3. Vocês tinham acesso às formas de convocação dos GTs? Conseguiram de alguma forma definir os espaços de participação e convocação?
4. Como era feito o acompanhamento da execução dos planos? E no que tange a participação?
5. Qual seu entendimento de participação e a sua possível contribuição para o projeto?
6. Você é capaz de apontar os municípios com mais e menos participação? Com base em quais critérios?
7. Ao que você atribui o sucesso ou insucesso da participação?
8. Você consegue perceber uma relação entre o PME construído com envolvimento e participação da população?

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Aplicado ao: Gestor Público

Nome:

Idade:

Escolaridade:                      Se graduação: Qual área?

Renda:

Sexo:

Profissão:

Relação com a área da educação:

Histórico na área de educação.

- 1- Há quanto tempo atua (atuou) no cargo?
- 2 - Como se deu o processo de formação do Comitê Local?
- 3 – O que era o Comitê Local?
- 4 - Qual foi o papel do Comitê para o plano municipal de educação?

### **Dimensão Política**

- 5 - Qual o seu entendimento em relação a participação social? Como você avalia a participação das pessoas no Comitê?
- 6 - Quando você era gestor (a), o contexto político era favorável à gestão municipal? Você considera esse um fato positivo?
- 7 - Como você avalia a comunidade de (nome município) em relação à política? Em geral, são participativos? São muito polarizados?
- 8 – Em geral, o município tem um histórico de gestões participativas?
- 9 - Como você se define, em termos partidários?

### **Dimensão Associativa**

- 10 - Quais as Instituições Participativas (Conselhos, Conferências, Fóruns, Orçamento Participativo) você conhece no município? E especificamente na área da Educação? Você participa de alguma delas? Participava antes de se tornar gestora?
- 11 – Depois de finalizado o plano municipal de educação, o Comitê continuou atuando de alguma forma?

12 - Possui experiências de participação em outras relações sociais como espaços públicos (associações, cooperativas)?

13 – Pensando no seu histórico pessoal, as pessoas do seu círculo social estavam envolvidas em associações diversas?

### **Dimensão Institucional**

14 - O que você entende por gestão democrática?

15 - Como você considera que se dava a gestão municipal de educação em termos de gestão democrática?

16 – Quais eram os espaços e mecanismos de participação na gestão municipal de educação?

17 – Havia espaço para os funcionários exporem suas opiniões, participarem?

18 – Haviam eleições para a escolha de diretores(as) de escolas?

19 – Como se dava o contato da Secretaria de Educação com a população usuária do serviço?

20- Quais espaços de participação foram estabelecidos para o Comitê? E pelo Comitê?

21 - Como era o espaço de discussão? Todos tinham a oportunidade de se expressar?

22- Houve articulação intersetorial?

23 - Quais as ferramentas de divulgação utilizadas para envolver a população?

24 - Como foi o fórum/conferência para apresentação do plano? Como foi divulgada (o)? Quem e quantas pessoas participaram? Como você avalia essa participação?

25 – Como vocês chegavam às decisões?

26 – Como era o diálogo com o grupo?

27 - Você se sente (ia) confortável no diálogo com a população? Por que?

28 – Como vocês faziam para todos compreenderem o que era debatido?

### **Perspectivas individuais**

29 - Como você avalia os resultados em relação a participação no projeto?

30 - O que te motivou na criação do Comitê? Como você definiu a estrutura?

31 – Enquanto gestora pública, como você enxerga o seu papel em relação a participação social?

32 - Como você se sentiu ao participar dessa elaboração?

33 – Você acredita que essa experiência, de alguma forma, mudou as práticas participativas no município? Por que?

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Aplicado ao: Demais membros do Comitê

Nome:

Idade:

Escolaridade:      Se graduação: Qual área?

Ocupação:

Renda:

Sexo:

- 1- Como foi o processo de participação no Comitê Local (foi um convite, uma eleição, você se candidatou)?
- 2- Você sabia que o município estava participando do Programa Melhoria da Educação?

### **Dimensão Associativa**

- 3 - Quais as Instituições Participativas (Conselhos, Conferências, Fóruns, Orçamento Participativo) você conhece no município? E na Educação? Você participa (já participou) de alguma delas?
- 4 - Possui experiências de participação em outras relações sociais como espaços públicos (associações, cooperativas)?
- 5 - O Comitê continuou atuando após o término do projeto?
- 6 – Hoje em dia, você está envolvida (o) em alguma instância participativa local?
- 7 – Pensando no seu histórico pessoal, as pessoas do seu círculo social estavam envolvidas em associações diversas?

### **Dimensão Política**

- 7 – Qual o seu entendimento em relação à participação social? Como você avalia a sua participação?
- 8 - O contexto político era favorável à administração da época ou era uma relação conflituosa? Você acha que esse fator ajuda?

9 - Como você avalia a comunidade de (nome município) em relação à política. Em geral, são participativos? São muito polarizados?

10 – Em geral, o município tem um histórico de gestões participativas?

11 - Como você se define, em termos partidários?

### **Dimensão Institucional**

12 – (APENAS PARA OS MEMBROS QUE SÃO FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO)

Como você considera a gestão municipal de educação em termos de gestão democrática. Há espaço para os funcionários exporem suas opiniões, participarem?

13 - Quais espaços de participação foram estabelecidos pelo Comitê?

14 - Houve articulação intersetorial?

15 - Quais as ferramentas de divulgação utilizadas?

16 – Como vocês chegavam às decisões?

17 – Como era o diálogo com a população?

18 - Como era o espaço de discussão? Todos tinham a oportunidade de se expressar?

19 - Como foi o fórum/conferência para apresentação do plano? Como foi divulgado (a)? Quem e quantas pessoas participaram?

20 - Você conseguia compreender o que era debatido?

### **Perspectivas individuais**

21 - O que motivou a participar do projeto? Como enxerga o seu papel?

22 - Como você se sentiu ao participar dessa elaboração?

23 - Você acredita que essa experiência, de alguma forma, mudou as suas práticas participativas e/ou seu entendimento em relação à participação?

24 – Dentro do processo de revisão do plano municipal de educação, conte sobre algum destaque positivo ou negativo em relação a participação social no projeto.

**ANEXO A – PORTARIA Nº 360/2013 DISPÕE SOBRE A DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUQUITIBA**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA**  
Estado de São Paulo  
**Secretaria Municipal de Administração**  
Rua Jorge Viana, n.º 601 - CEP: 06050-000 - Tel./fax: (11) 4681-4311  
Site: www.juquitiba.sp.gov.br

**PORTARIA Nº 360/2013**

**"DISPÕE SOBRE DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUQUITIBA"**

**FRANCISCO DE ARAUJO MELO**, Prefeito Municipal de Juitiba, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, e de acordo com o disposto na Lei Orgânica do Município no artigo 214, na Lei Municipal nº1. 177/2002 e no Decreto Municipal 20/2013, expede a seguinte Portaria:

**ART. (1º)** Dando continuidade aos trabalhos iniciados em 2001, 2002 e 2010, pelas escolas e comunidades do levantamento histórico e diagnóstico sócio educacional do Município, ficam designadas para compor a Comissão de Revisão do Plano Municipal de Educação, as seguintes pessoas:

**Representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC**

**José Augusto Floriano de Lima**  
RG: 14.680.412-0  
**Santina Soares da Silva**  
RG: 24.719.247-8  
**Fabiana Mello de Paula Nunes**  
RG: 30.430.149-8

**Representante do Conselho Municipal de Educação – CME**

**Maria Arnaldina Reis Correia da Silva**  
RG: W.358.153-7

**Representante do Conselho Municipal de Educação – CMDCA**

**Heloisa AP. de Moura s. Rocha**  
RG: 24.687.358-9

**Representante do Conselho de Alimentação Escolar – CAE**

**Maria Madalena de O. Camargo Borba**  
RG: 29.281.760-5

**Representantes de Diretores das Escolas Municipais**

**Rosemeire Salles dos Santos Camargo**  
RG: 22.218.075-4

**Representantes dos Docentes da Rede Municipal de Educação – RME**

**Deusalani Ferreira** (E. M. Raízes do Pau Brasil)  
RG: 30.205.357-8  
**Osmael Rodrigues Pereira** (E. M. Altamiro Pinto de Moraes)  
RG: 27.989.273-1  
**Elaine Cristina Soares** (E. M. Fruto da Terra)  
RG: 22.707.481-6  
**Alexsandra Pedroso Alves** (E. M. Terra Nova)  
RG: 30.529.125-7



# PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA

Estado de São Paulo

## Secretaria Municipal de Administração

Rua Jorge Vitor Vieira, n.º 63 - CEP: 06950-000 - Tel./Fax: (11) 4681-4311  
Site: [www.juquitiba.sp.gov.br](http://www.juquitiba.sp.gov.br)



**Nazira de Moraes Vieira** (E. M. Manacás dos Soares)  
RG: 14.352.292

**Maria Rita Pereira** (E. M. Fontes das Águas Claras)  
RG: 34.180.847-7

**Solange da Silva Pinto** (E. M. Paulino Bueno)  
RG: 35.284.443-7

**Ivani da Silva** (E. M. Jardim das Palmeiras)  
RG: 23.487.682-7

**Cícero Pereira de Souza** (Jayme Alípio de Barros)  
RG: 24.461.216-X

**Dulcinéia Ribeiro Abes** (E. M. Bairro da Jacuba)  
RG: 22.707.043-4

**Lourdes Soares** (Creche Municipal Maria Cristina B. Chama)  
RG: 23.978.759-6

**Mirian Belchior de Oliveira** (Creche Municipal Mata Atlântica)  
RG: 28.098.485-6

**Suzana Maria Domingues** (CMHR Sol Nascente)  
RG: 33.498756-8

### Representantes da Rede Estadual de Educação - REE

**Ivone Aparecida Moreira** (E.E. da Palmeirinha)  
RG: 12.763.445

**Rosemari Zanelato de Oliveira** (E.E. Oredo Rodrigues da Cruz)  
RG: 18.397.395-1

**Cibele Melo de Paula** (E.E. do Distrito do Barnabés)  
RG: 29.777.202-8

**Izabel Cristina Sufi** (E.E. Oredo Rodrigues da Cruz)  
RG: 19.219.808

### Representantes de Pais de Alunos

**Ana Martins Soares**  
RG: 32393007-4

**Marco Antônio Soares**  
RG: 20.391.678-5

### Representantes de Funcionários das Escolas

**Amanda Marcelle Baracho**  
RG: 16.196.828

**Alessandro Silva de Jesus**  
RG: 48.288.184-7

### Representante da Secretaria Municipal de Finanças

**Adriano do Carmo Soares**  
RG: 32.924.626-4

### Representante da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento

**Roberta Aparecida de Souza Diniz**  
RG: 42.137.787-2





Estado de São Paulo  
**Secretaria Municipal de Administração**  
 Rua Jorge Viana Vieira, n.º 63 - CEP: 06930-000 - Tel./Fax: (11) 4681-4311  
 Site: www.jujutiba.sp.gov.br

**JUJUTIBA**

Representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos

**Simone Mendes Godinho**  
 RG: 28.480.218-4

Representante da Câmara Municipal de Jujutiba

**Vereador Willian Soares Rodrigues**  
 RG: 35.360.617-0

**Artigo 2º** - A comissão terá (120) cento e vinte dias para apresentar ao executivo o texto final e a minuta da lei que aprova o Plano Municipal de Educação, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

**Artigo 3º** - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Jujutiba, 23 de setembro de 2013

**Francisco de Araujo Melo**  
 Prefeito Municipal

**Jair Martins Lupinacci**  
 Secretário de Administração

Publicado por Afixação no Quadro de Editais da Prefeitura Municipal, na data Supra. Cumpra-se.

## ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2014



**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA**  
Estado de São Paulo  
Secretaria Municipal de Educação e Cultura



### REGIMENTO INTERNO DA CONFERENCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2014

#### Capítulo I

##### Da promoção, sede e data.

Art. 1º - A Conferencia Municipal de Educação, promovida pelo governo do município de Jquitibá, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, com o apoio da Câmara Municipal, Escolas Municipais, Estaduais, Particulares, filantrópicas, Conveniadas, Sociedade Civil Organizada, Empresas, Associações de Pais e Mestres e de estudantes, tem como sede a cidade de Jquitibá e acontecerá no dia 17 de abril, nas instalações da Escola Municipal Raízes do Pau-Brasil, à Rua 28 de março, n.º 10, centro de Jquitibá-SP.

Art. 2º – As inscrições serão realizadas nas Escolas Municipais e na Secretaria Municipal de Educação, entre os dias 24/03/2014 e 04/04/2014.

Parágrafo Único - A participação na Conferência é facultada a qualquer pessoa interessada em debater questões relativas à política municipal de educação e ao cotidiano escolar do município, de acordo com a metodologia proposta pela Coordenação Executiva da Conferência.

#### Capítulo II

##### Da Finalidade e Objetivos

Art. 3º - Esta Conferência tem como finalidade exclusiva debater e aprovar propostas para o Plano Municipal de Educação de Jquitibá, para a década 2014-2023.

Art. 4º - A Conferencia Municipal de Educação tem como objetivos:

- I – Discutir as proposições recomendadas pela Comissão de Revisão do Plano;
- II- Discutir as proposições das Plenárias Temáticas;
- III – Discutir o Plano Nacional de Educação, as metas e o que o município tem realizado para alcançar essas metas educacionais;
- IV – Avaliar as diretrizes que norteiam a elaboração do Plano Municipal.
- V – Promover a participação popular na elaboração e implementação das políticas públicas para a educação;
- VI – Promover o intercâmbio entre a população, comunidade escolar, a sociedade civil organizada e os profissionais de educação;

#### Capítulo III

##### Da Coordenação Executiva

Art. 5º - A Conferência Municipal de Educação será administrada por uma Coordenação Executiva, nomeada por portaria, da qual farão parte membros da Comissão de Revisão do Plano Municipal de Educação indicados pelo seu coletivo.

Parágrafo Único – A Coordenação Executiva terá um presidente, um relator e um secretário.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA

Estado de São Paulo

Secretaria Municipal de Educação e Cultura



Art. 6º - A Conferência Municipal de Educação de Jquitiba-SP será presidida pelo Presidente da Coordenação Executiva.

Art. 7º - A Coordenação Executiva desenvolverá suas atividades conforme o disposto no Regimento Interno da Conferência Municipal de Educação, observando-se o seguinte:

I. Atender aos aspectos políticos, administrativos e financeiros que sejam relevantes para a realização da Conferência;

II. Realizar a Conferência Municipal de Educação de Jquitiba-SP

### Capítulo IV

#### Da Organização, Funcionamento e Temário.

Art. 8º - A organização da CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO terá a seguinte estrutura:

I - Plenária de Abertura – Sessão solene;

II - Plenária de Aprovação do Regimento;

III - Plenárias Temáticas – Por grupos de trabalho para apreciação, debate e encaminhamento das propostas.

IV - Plenária Final - Para apreciação coletiva das propostas e votação.

Art. 9º - O tema Central da Conferência Municipal de Educação para Revisão do Plano Municipal de Educação “Construindo uma Política Democrática de Educação”.

Art. 10 - Os debates nas plenárias temáticas partirão da análise do documento base construído a partir de propostas oriundas dos trabalhos da Comissão de Revisão do Plano Municipal de Educação, nomeados pela Portaria 360/2013 que tiveram como referência os eixos: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Educação Profissional, Educação Especial e Inclusiva, Formação e Valorização dos Profissionais do Magistério e Apoio Escolar.

Art. 11 - O funcionamento dos Grupos de trabalhos nas Plenárias Temáticas obedecerá aos seguintes critérios:

I- Os Grupos de Trabalho serão conduzidos por uma Mesa Diretora, composta por um coordenador e um relator, indicados pela Comissão de Revisão do PME;

II- O coordenador terá as funções de conduzir as discussões, controlar o tempo e estimular a participação; coordenar os debates, assegurando o direito ao uso da palavra aos Participantes que assim o desejarem; Cronometrar o tempo de intervenção de cada participante; controlar o uso da palavra pela ordem de inscrição; assegurar que as propostas sejam aprovadas por consenso ou, em caso de votação, por maioria simples; assegurar que o direito de voto no GT seja prerrogativa exclusiva dos inscritos.

III – O relator terá a incumbência sistematizar as propostas aprovadas no GT, em instrumento próprio, e encaminhá-las, no mesmo dia, à Coordenação Executiva, de modo a deixar registradas as contribuições do GT à Plenária Final; Encaminhar à Comissão Executiva a lista de presença do GT.

IV- Os participantes poderão manifestar-se por escrito ou verbalmente, durante o período dos debates, mediante perguntas, destaques ou observações pertinentes ao tema, sendo que o tempo máximo para cada intervenção será de 03 (três) minutos, improrrogáveis.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA

Estado de São Paulo

Secretaria Municipal de Educação e Cultura



Art.12 - Cada Plenária Temática terá um tema específico relacionado à política educacional e serão eles:

- I – Educação Infantil modalidade Creche;
- II – Educação Infantil modalidade Pré-escola;
- III – Ensino fundamental séries iniciais;
- IV – Ensino fundamental séries Finais;
- V – Ensino Médio e Técnico-Profissionalizante;
- VI – Educação Especial e Inclusiva;
- VII – Educação de Jovens e Adultos;
- VIII – Educação em Tempo Integral;
- IX – Educação Ambiental;
- X - Valorização dos Profissionais do Magistério e Apoio Escolar.

Art. 13 - As propostas que sofreram destaque nas plenárias temáticas terão assegurado o direito a uma intervenção a favor e uma contrária com duração de 3 minutos na plenária final.

§ 1º - Somente serão aceitas moções que forem aprovadas por maioria simples dos participantes credenciados.

Art. 14 -Serão acatados moções e recursos encaminhados à mesa por escrito, e aprovados pela plenária final com maioria simples dos participantes inscritos.

Art. 15 – O Coordenador da Plenária Final assegurará o direito à manifestação aos participantes inscritos, pela ordem, sempre que requerido.

§1º - Não serão permitidas manifestações ou questões pela ordem durante o regime de votação.

§2º - A questão de ordem, uma vez admitida, será colocada em votação, sendo aprovada por maioria simples.

Art. 16 - As questões de encaminhamento somente serão acatadas quando se referirem à condução do processo de votação feita pelo Coordenador da Mesa, e que não estejam previstas neste Regimento.

Art. 17 - Na Plenária Final, o processo de discussão e de votação do PME dar-se-á da seguinte forma:

- I – Apresentação, discussão e votação das emendas oriundas dos GTs e dos destaques provenientes da Plenária, seguindo-se a ordem dos capítulos.
  - a) Entende-se por emenda aditiva aquela que acrescenta parte a outra proposição;
  - b) Entende-se por emenda substitutiva aquela que pretende suceder outra proposição, chamando-se, neste caso, de Substitutivo;
  - c) Entende-se por emenda supressiva aquela que erradica, em parte ou na íntegra, outra proposição;
  - d) Entende-se por emenda redacional aquela que objetiva corrigir falhas de redação ou incorreções de linguagem.
- II - Uma vez esclarecidas, as emendas e propostas de destaque serão submetidas à votação pela Plenária Final, sendo aprovadas aquelas que obtiverem a maioria simples dos votos, identificados por contraste ou por meio de contagem, em caso de dúvida;
- III – As votações serão realizadas mediante levantamento de crachás;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE JUQUITIBA**

Estado de São Paulo

**Secretaria Municipal de Educação e Cultura**

IV - Instalado o processo de votação, serão vedados os levantamentos de questões de qualquer natureza.

Art. 18 - As proposições e estratégias, constantes do Documento Base, que não forem destacadas pela plenária serão consideradas aprovadas;

Art. 19 - As deliberações da Conferencia Municipal de Educação tem caráter propositivo, contribuindo para o aprimoramento das diretrizes da política educacional e do cotidiano escolar, que serão sistematizadas pela Comissão de Revisão do Plano e incorporadas ao Plano Municipal de Educação.

Art. 20 – Concluído o processo de votação será encerrada a Conferência Municipal de Educação.

### **Capítulo V Das Disposições Gerais**

Art. 21 - Os casos omissos serão resolvidos pela Coordenação Executiva da Conferencia do Plano Municipal de Educação.

Art. 22 - Após a realização da Conferencia a Comissão de Revisão do PME, deverá consolidar a minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre o PME e encaminhar ao Secretário Municipal de Educação.

Art. 23 - O Secretário Municipal de Educação encaminhará o Projeto de Lei ao Executivo que enviará à Câmara Municipal.

Juquitiba-SP, 31 de março de 2014